

DGCD  
SES S0.4

DOCUMENT FINAL

# Etude du rôle et des fonctions des coupoles et fédérations d'ONG en Belgique

Agnès Lambert  
Erik De Smedt

**Juin 2006**

• **iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

[iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org) • [www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 3 •

34980 Montferrier le Lez France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

[iram34@iram-fr.org](mailto:iram34@iram-fr.org)

### Abréviations

ADO	Association de développement
ACODEV	Association de Coopération au Développement
AG	Assemblée Générale
AR	Arrêté Royal
ATOL	Aangepaste Technologie voor Ontwikkeling
CA	Conseil d'administration
CADTM	Comité pour l'Annulation de la Dette du Tiers Monde
CBAR	Comité Belge pour l'Aide aux Réfugiés
CBCF	Comité Belge pour la Campagne contre la Faim
CBVO	Comité Belge pour les Volontaires d'Outre Mer
CCE	Comité de Concertation de l'Education au développement
CCO	Comité de Concertation des ONG d'envoi
CCP	Comité de Concertation des Projets
CFDD	Conseil Fédéral du Développement Durable
CGRI	Commissariat Général aux Relations Internationales
CIRE	Coordination et Initiative pour les Réfugiés et pour les Etrangers
CNA	Comité National d'Accueil
CNAPD	Comité National d'Action pour la Paix et le Développement
CNCD	Centre National de Coopération au Développement
COTA	Collectif d'échange pour la technologie appropriée
CRB	Croix Rouge Belgique
CTB	Coopération Technique Belge
CWBCI	Conseil Wallonie Bruxelles de la Coopération Internationale
DESC	Droits Economiques Sociaux et Culturels
DGCD	Direction Générale de la Coopération au Développement
DGCI	Direction Générale de la Coopération Internationale

DRI	Division des Relations Internationales
DRSP	Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté
EAD	Education au développement
EP	Envoi de partenaires
ETM	Enfance Tiers Monde
ETP	Equivalent Temps Plein
EURAC	Europe Afrique Centrale
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FCD	Fonds Coopération et Développement Solidarité Socialiste
FONDAM	Fondation Damien
GRH	Gestion des Ressources Humaines
IBM	International Business Machine
IDP	Iles de Paix
IKOS	Integrale Kwaliteitszorg voor Ontwikkelingseducatie
ITECO	International Technische Cooperatie
MSF	Médecins sans frontières
NCOS	Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking
OCD	Office de Coopération au Développement
ODM	Objectifs du Millénaire
ONG	Organisation Non-Gouvernementale
OS	Offre de services
OSC	Organisation de la société civile
OXFAM	Oxfam Solidarité
PAC	Politique agricole commune
SCI	Service Civil International
SERV	Sociaal Economische Raad van Vlaanderen
SG	Secrétaire Général

SOSF	SOS Faim
SP	Solidarité Protestante
SPF	Service Public Fédéral
SUDOC	Sud Documentation
TDR	Termes de Référence
UCOD	University Clearing Office for Developing Countries
UE	Union Européenne
VLIR	Vlaamse Interuniversitaire Raad
VODO	Vlaams Overleg Duurzame Ontwikkeling
VSF	Vétérinaires sans frontières

# Sommaire

SOMMAIRE	6
<b>1. LES OBJECTIFS DE L'ETUDE ET METHODOLOGIE</b>	<b>10</b>
<b>1.1. Le contexte de l'étude</b>	<b>10</b>
<b>1.2. La compréhension des Termes de Référence</b>	<b>11</b>
<b>1.3. La démarche proposée pour chacun de ces objectifs</b>	<b>12</b>
<b>1.4. Les différentes étapes de l'étude</b>	<b>13</b>
<b>1.5. Les éléments de méthode</b>	<b>14</b>
<b>1.6. Implication des couples et des fédérations dans l'étude</b>	<b>15</b>
<b>1.7. Limites de l'étude</b>	<b>15</b>
<b>2. HISTORIQUE DES COUPOLES ET DES FEDERATIONS</b>	<b>17</b>
<b>2.1. Première période (années 50 à 60)</b>	<b>18</b>
<b>2.2. La deuxième période (1968 – 1990)</b>	<b>20</b>
2.2.1. Le Tiers-mondisme	20
2.2.2. Le contexte réglementaire	21
2.2.3. La fédéralisation au niveau des couples	21
<b>2.3. La troisième période (années 90)</b>	<b>22</b>
2.3.1. Les débuts de la réforme	22
2.3.2. La scission des fédérations	24
2.3.3. Evolution de la coupole flamande	24
2.3.4. Evolution de la coupole francophone	25
<b>2.4. La quatrième période depuis 1997</b>	<b>25</b>
2.4.1. Eléments de la réforme de 1997 touchant les fédérations	26
2.4.2. Les fédérations	26
2.4.3. La coupole flamande	27
2.4.4. La coupole francophone	27
<b>2.5. Résumé</b>	<b>28</b>

<b>3. MAPPING DES QUATRE ORGANISATIONS ET DE LEURS FONCTIONS</b>	<b>31</b>
<hr/>	
<b>3.1. Présentation des quatre organisations</b>	<b>31</b>
3.1.1. Présentation de la coupole flamande (11.11.11)	31
3.1.2. Présentation de la coupole francophone (CNCD)	33
3.1.3. Présentation de la fédération flamande (COPROGRAM)	35
3.1.4. Présentation de la fédération francophone (ACODEV)	37
<b>3.2. La comparaison des 4 organisations</b>	<b>38</b>
3.2.1. Comparaison des finalités des 4 organisations	39
3.2.2. La comparaison au niveau de leur composition	40
3.2.3. La comparaison des activités	43
3.2.4. La comparaison au niveau des partenaires	45
3.2.5. La comparaison au niveau des structures	46
3.2.6. La comparaison des budgets	48
3.2.7. La comparaison des ressources humaines	51
3.2.8. Premiers constats	52
<b>3.3. Tableau du rôle et des fonctions des coupoles et fédérations</b>	<b>54</b>
3.3.1. Tableau rôle/fonctions/acteurs concernés pour la coupole 11.11.11	55
3.3.2. Tableau rôle/fonctions/acteurs concernés pour la coupole CNCD	56
3.3.3. Tableau rôle/fonctions/acteurs concernés pour la fédération COPROGRAM	57
3.3.4. Tableau Rôle/fonctions/acteurs concernés pour la fédération ACODEV	58
<b>3.4. Les activités correspondant aux fonctions identifiées</b>	<b>59</b>
3.4.1. Exemples d'activités correspondant aux fonctions de 11.11.11	59
3.4.2. Exemples d'activités correspondant aux fonctions du CNCD	60
3.4.3. Exemples d'activités correspondant aux fonctions de COPROGRAM et d'ACODEV	61
<b>4. RESULTATS DES ENQUETES ET DES ENTRETIENS ET ESSAI D'INTERPRETATION</b>	<b>63</b>
<hr/>	
<b>4.1. La démarche d'enquête</b>	<b>64</b>
<b>4.2. Perception des ONG membres concernant les réponses des coupoles et fédérations à leurs attentes</b>	<b>65</b>
4.2.1. Les fonctions identifiées et priorisées par les membres	65
4.2.2. Perception de la manière dont ces fonctions sont assurées	68
4.2.3. L'utilisation des services des coupoles et fédération et la perception des services des fédérations	71

4.2.4. La perception du choix et du traitement des thèmes	75
4.2.5. En conclusion	76
<b>4.3. Perception de la manière dont les coupoles et fédérations répondent aux nouveaux enjeux</b>	<b>77</b>
4.3.1. Les résultats du questionnaire	77
4.3.2. Les résultats des entretiens	82
<b>4.4. Modes de travail et de collaboration des ONG membres avec les coupoles et fédérations : les superpositions et les concurrences</b>	<b>84</b>
4.4.1. Les modes de collaboration entre les ONG et les coupoles	84
4.4.2. Les modes de collaboration entre les ONG et leur fédération	88
<b>4.5. Perception des superpositions et des lacunes entre coupoles et fédérations</b>	<b>89</b>
4.5.1. Entre 11.11.11 et COPROGRAM	89
4.5.2. Entre le CNCD et ACODEV	91
<b>4.6. Les collaborations entre les quatre organisations</b>	<b>93</b>
<b>4.7. Conclusion</b>	<b>94</b>
<b>5. ANALYSE ET PROPOSITIONS A PARTIR DU POINT DE VUE DES DIFFERENTES CATEGORIES D'ACTEURS</b>	<b>98</b>
<hr/>	
<b>5.1. Le renforcement de la qualité</b>	<b>99</b>
5.1.1. Le renforcement qualité comme axe stratégique	99
5.1.2. La démarche qualité des organisations	100
5.1.3. La démarche de l'administration par rapport à la qualité	106
5.1.4. Analyse	108
5.1.5. Propositions pour un programme de renforcement de la qualité des ONG	109
<b>5.2. Le renforcement des fonctions politiques des coupoles</b>	<b>113</b>
5.2.1. La fonction lobbying comme axe stratégique	113
5.2.2. Le point de vue des coupoles	114
5.2.3. Les points de vue des membres	116
5.2.4. Le point de vue de l'administration	117
5.2.5. Analyse	117
5.2.6. Propositions	121
<b>5.3. L'accompagnement d'un partenariat nord sud renouvelé pour les ONG</b>	<b>125</b>
5.3.1. Une nouvelle démarche partenariale pour les ONG comme axe stratégique	125
5.3.2. Les points de vue des organisations	125

5.3.3. L'implication de l'administration	127
5.3.4. Le point de vue des membres	128
5.3.5. Analyse	129
5.3.6. Propositions	131
<b>5.4. L'éducation au développement</b>	<b>133</b>
5.4.1. L'éducation au développement un axe stratégique	133
5.4.2. Le point de vue des organisations	133
5.4.3. Le point de vue de l'administration	135
5.4.4. Le point de vue des membres	135
5.4.5. Analyse	136
<b>5.5. Le dialogue entre ONG et pouvoirs publics</b>	<b>137</b>
5.5.1. Le point de vue des organisations	138
5.5.2. Le point de vue de l'administration	139
5.5.3. Le point de vue des membres	140
5.5.4. Analyse	140
5.5.5. Le rôle la commission administration/ONG	141
<b>5.6. Synthèse des propositions</b>	<b>142</b>
5.6.1. Un programme spécifique de renforcement de la qualité	142
5.6.2. Le renforcement des fonctions des coupoles et un programme de renforcement des capacités de plaidoyers	143
5.6.3. Un processus de capitalisation pour un partenariat renouvelé	144
5.6.4. L'éducation au développement	145
5.6.5. Dialogue ONG/pouvoirs publics	145

# 1. Les objectifs de l'étude et méthodologie

## 1.1. Le contexte de l'étude

L'étude est une commande de la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD, D3) du Service Public Fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au Développement, mise en œuvre par les Services de l'Evaluation spéciale S0.4<sup>1</sup> Elle s'inscrit dans un contexte complexe caractérisé par des enjeux qu'il convient de rappeler :

- Un processus de réforme en cours, pour accompagner la professionnalisation du secteur a été entrepris à la fin des années 80. Il a donné lieu à plusieurs arrêtés royaux (AR). L'objectif est d'inciter les organisations non-gouvernementales (ONG) à se regrouper, à se professionnaliser et à s'inscrire dans une approche programme laquelle s'est généralisée en 1998. Mais le processus n'est pas finalisé. Une nouvelle réforme est en cours, instaurant deux modalités de co-financement, pour les « ONG programmes » et pour les « ONG projets ». Cette dernière réforme répondrait à la nécessité de trouver les moyens de renforcer progressivement la qualité des petites ONG en prévoyant des étapes<sup>2</sup>. Enfin il faut signaler que l'élaboration, la mise en oeuvre et le suivi de la réforme dans ses différentes étapes, s'accompagne d'un important processus de concertation, voulu et appuyé par les pouvoirs publics, entre l'administration et les ONG via les fédérations.
- Une multiplicité d'acteurs avec des points de vue et des stratégies différentes : le milieu des ONG est porté par le dynamisme de la société civile, mais il est également caractérisé par une grande hétérogénéité. Celle-ci est due à l'histoire spécifique de chaque organisation et à l'absence de construction d'une vision commune. L'hétérogénéité du secteur est également liée à la diversité de tailles des ONG et à un degré de connexion à la mondialisation très variable. En effet qu'y a-t-il de commun entre une ONG qui appartient au réseau mondial d'une ONG internationale, et une petite ONG inscrite dans une dynamique locale au niveau d'un seul des deux ensembles communautaires et

---

<sup>1</sup> TDR annexe 1

<sup>2</sup> La première avec un agrément de base ouvrant le droit à une subsideation projet et la seconde un agrément programme permettant d'introduire une demande de subsideation d'un programme triennal. La réforme sera présentée dans les chapitres suivants.

travaillant avec quelques partenaires au Sud ? Enfin une telle hétérogénéité est renforcée par la bipolarité du milieu entre ensembles francophone et néerlandophone. Cette dualité régit également la structuration des ONG en coupoles francophone et flamande et en fédérations francophone et flamande.

- La menace de la dé-fédéralisation de la coopération au développement : Nombre d'acteurs de la coopération au développement, entraînant plusieurs responsables politiques à leurs côtés, ont exprimé leur refus de la dé-fédéralisation de la coopération au développement, en argumentant sur les dégâts qu'un tel processus enclencherait. Mais le transfert aux régions et communautés de compétence en matière de coopération au développement, reste une épée de Damoclès et constitue un facteur d'incertitude par rapport à l'avenir.. En effet, beaucoup redoutent que la coopération au développement, matière considérée « sans importance », fasse les frais d'un marchandage entre décideurs politiques et soit finalement défédéralisée.

## 1.2. La compréhension des Termes de Référence

- L'objectif général <sup>3</sup>

L'étude doit :

- apporter des éléments pour une vision stratégique sur la coopération de la DGCD avec les coupoles et les fédérations. ;
- éclairer l'autorité subsidiante sur ce que font les coupoles et les fédérations respectivement, sur le fonctionnement de leurs instances et sur leurs modes de financement ;
- ne pas analyser la qualité des résultats du travail des coupoles et des fédérations, ni leur impact sur le travail du secteur ONG, mais apporter un éclairage sur les fonctions et rôle des coupoles et des fédérations. L'étude partira des informations disponibles sur les fédérations et les coupoles, mais sera attentive à la vision stratégique de la DGCD ainsi qu'à celle de ces organisations concernant l'évolution de leur rôle ;
- ainsi contribuer à répondre à une des recommandations de l'évaluation IBM<sup>4</sup> concernant : « la rédaction d'un document stratégique sur la coopération gouvernementale, traitant entre autre de la fonction et du rôle des différents acteurs impliqués »

---

<sup>3</sup> Compte rendu du comité de pilotage du 20/09/05 annexe 2

<sup>4</sup> Annexe 3 : liste des documents consultés

□ L'objet de l'étude

Les résultats attendus de l'étude sont rappelés ici :

1. Les histoires spécifiques des coupoles et les fédérations, en rendant compte des différents contextes et des différentes logiques qui ont présidé à leur création. La manière dont leur rôle et leurs fonctions ont évolué sera prise en compte.
2. La présentation des coupoles et fédérations comportant leur raison sociale, leur composition, leur mode de fonctionnement (composition et fonctionnement de leurs instances, modes de décision, conflits d'intérêts..), leurs activités et, enfin, leurs ressources humaines, matérielles et financières.
3. Un tableau de présentation et d'analyse du rôle, des fonctions et des activités de chaque organisation.
4. La mise en évidence des complémentarités, des redondances et des lacunes relatives aux fonctions exercées par les coupoles et les fédérations. Quelles sont les tâches d'intérêt général réalisées par celles-ci ? Ces tâches se recoupent-elles ? Sont-elles complémentaires avec les tâches réalisées par d'autres ONG spécialisées et/ou par leurs membres ?
5. La perception que les membres ont des fonctions exercées par leurs coupoles et leurs fédérations : les fonctions répondent-elles aux attentes de leurs membres et de l'administration et contribuent-elles à la qualité du travail des ONG ?

### **1.3. La démarche proposée pour chacun de ces objectifs**

La démarche adoptée est présentée pour chacun des objectifs spécifiques de l'étude.

1. Pour l'histoire, la démarche a consisté à consulter les études et les travaux historiques disponibles et à conduire des entretiens avec des personnes ressources et/ou des personnes ayant été des acteurs clefs (voir la liste personnes ressources rencontrées en annexe 3). L'approche historique a permis d'introduire une vision dynamique de l'organisation d'un secteur en constante évolution sous l'impact de facteurs externes dépassant le cadre national.
2. Pour la présentation des coupoles et fédérations, l'étude s'est appuyée sur les documents de présentation des quatre organisations (analyse de leur composition, leur raison sociale, leur statut, leur règlement intérieur, leurs activités et leurs ressources financières et humaines), sur leurs documents de programme et sur des entretiens avec leurs responsables, secrétaires généraux et présidents. Ces différentes sources ont permis de

comparer les quatre organisations et d'en tirer les premières conclusions, en termes de différence, de similitude, de recouvrement, de concurrence ou de complémentarité.

3. Pour le tableau du rôle et des fonctions, la démarche a consisté à établir une première grille mettant en relation, pour chaque organisation, coupoles et fédérations, son rôle, les fonctions qu'elle assure et les acteurs concernés. Le rôle et les fonctions ont d'abord été identifiés par les organisations elles-mêmes et à partir de leur documentation, des évaluations ou des études disponibles à ce niveau. Ce tableau du rôle et des fonctions a fait ensuite l'objet d'une analyse basée sur la perception que les membres ont du rôle et des fonctions de leur organisation, en s'appuyant sur les résultats du questionnaire.
4. La mise en évidence des complémentarités, redondances et lacunes repose sur les résultats de l'enquête perception auprès des membres et sur des entretiens approfondis auprès d'un échantillon d'ONG. La manière dont les membres perçoivent les relations, les collaborations et les modes de travail avec leur coudole et/ou fédération a fait l'objet d'une attention particulière.
5. L'analyse à partir de la perception des membres et des non membres a également consisté à interpréter les résultats du questionnaire et des entretiens sur la base d'une grille d'analyse comportant les éléments suivants : légitimité et représentativité, rôle et fonctions par rapport aux attentes et aux nouveaux enjeux, gouvernance des structures.

## 1.4. Les différentes étapes de l'étude

La réalisation de l'étude a été rythmée par les comités de pilotages<sup>5</sup>. Les principales étapes qui ont marqué son déroulement sont :

- Le premier comité de pilotage du 20 septembre 2005, qui a contribué à clarifier les enjeux et les objectifs de l'étude, et à définir son propre rôle.
- Les entretiens avec les personnes ressources pour appréhender l'histoire des coupoles et fédérations.
- Le second comité de pilotage du 28 octobre 2005, qui a apporté des commentaires sur une première présentation historique, proposé une classification des ONG devant faire l'objet d'entretiens approfondis et modifié la grille d'analyse pour la valider.
- Les entretiens auprès d'ONG, de quelques bénévoles et d'organisations non-ONG, membres des coupoles et des fédérations.<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Annexe 2 : Procès verbaux des Comités de pilotage

<sup>6</sup> Voir la présentation de l'échantillon ayant fait l'objet d'entretiens, chapitre 4.1

- Le troisième comité de pilotage du 2 décembre 2005, qui a apporté des corrections au questionnaire avant envoi et a validé les critères de sélection des ONG pour des entretiens approfondis.
- L'envoi du questionnaire en décembre 2005, suivi d'un deuxième envoi en janvier 2006 et du traitement des informations recueillies.
- Une première réunion de feed back avec les coupoles et fédérations, le 7 février 2006.
- Le quatrième comité de pilotage, le 8 février 2006, qui a discuté d'une première version du rapport provisoire.
- Une seconde réunion de feed back avec les coupoles et les fédérations le 3 mai 2006.
- Le cinquième comité de pilotage du 12 mai 2006, qui a porté sur le projet de rapport final.

## 1.5. Les éléments de méthode

Les différents supports de la méthode ont été la proposition d'une grille de lecture, la consultation de la documentation disponible au niveau des coupoles et des fédérations, l'analyse de la base de données de la DGCD, des entretiens avec des personnes ressources, un questionnaire et des entretiens approfondis.

1. La grille de lecture (ou le cadre d'analyse) a été proposée par le Comité de pilotage d'octobre ; elle consiste en une sorte de mapping comprenant les éléments suivants :
  - la légitimité et la représentativité : membership, cotisation, représentativité ;
  - les rôles et les fonctions : les activités par rapport aux nouvelles fonctions, par rapport aux attentes, par rapport à l'avenir et aux nouveaux défis ;
  - la gouvernance des structures : mode de décision, transparence (les structures ont-elles l'aval des membres ? quelle est l'autonomie du secrétariat ?) ;
  - la performance des structures : delivery, valeur ajoutée, crédibilité à partir de la perception des membres, de l'administration ou de tiers, vision pour l'avenir et nouveaux rôles par rapport à ce nouveau contexte.

Finalement, le critère de performance n'a pas été retenu dans la mesure où il était jugé avoir un caractère trop évaluatif.

2. La consultation des documents disponibles (cf. en annexe 3).

3. L'accès à la base de données des ONG pour 2005 de la DGCD. Les informations disponibles concernent le nom et les coordonnées de l'ONG, la langue, les types d'activité, l'appartenance aux fédérations et aux coupoles, enfin le budget co-financé.
4. Les entretiens avec les personnes ressources et les acteurs clefs de l'histoire (en annexe 4)
5. L'élaboration, l'administration et l'analyse d'un questionnaire (annexe 5): l'élaboration du questionnaire a fait l'objet de l'implication de l'ensemble du comité de pilotage. A l'exception d'une question ouverte sur l'identification, par les répondants eux mêmes, du rôle et des fonctions de leur organisation, les questions fermées ont été privilégiées. Le questionnaire a été traduit en néerlandais et envoyé à 152 ONG membres et non membres avec une lettre d'accompagnement. Le bilan du questionnaire, la manière dont il a été traité et analysé sera détaillée plus loin au chapitre 4.1.
6. Des entretiens approfondis avec des ONG ou des associations, retenues sur la base des critères suivants : la taille, la langue, le fait d'être membre ou non du Conseil d'Administration (CA) de leur organisation, le type d'activité.

## **1.6. Implication des coupoles et des fédérations dans l'étude**

Il n'était pas prévu que les organisations fassent partie du comité de pilotage. Les coupoles et les fédérations ont toutefois été rencontrées, avant le démarrage de l'étude par l'Évaluateur spécial, et ont eu connaissance des termes de références. Elles ont été sollicitées par les consultants pour des entretiens, pour élaborer la liste de personnes ressources à rencontrer, et pour l'accès à la documentation et aux informations au fur et à mesure de leurs besoins. Elles devaient être consultées sur le document provisoire. L'implication des coupoles et des fédérations s'est finalement située au niveau de leur participation à une première réunion de restitution des conclusions du rapport provisoire, de la validation de l'analyse historique et, enfin, de la relecture du rapport final avant sa restitution.

## **1.7. Limites de l'étude**

Les limites de l'étude sont à évoquer ; elles sont liées à plusieurs facteurs :

- ❑ le contexte complexe évoqué ci-dessus ;
- ❑ le temps disponible et les moyens en regard de la complexité du contexte et les difficultés d'accès à une information complète, notamment pour la base de donnée 2005 des ONG. Les démarches mises en œuvre pour accéder aux données seront présentées au chapitre 3.2.2.

- le choix méthodologique, pour les couples, de privilégier le point de vue des ONG membres. En effet, même s'il était prévu de rencontrer quelques membres non-ONG<sup>7</sup>, et si seulement quelques bénévoles ont fait l'objet d'entretien, l'analyse de la perception concerne surtout les ONG. Une deuxième enquête aurait été nécessaire pour appréhender les points de vue de l'ensemble des différentes catégories de membres des couples (ONG, organisations non- ONG et mouvements de base). L'analyse des couples à partir de la perception de ses membres est donc partielle. Mais le choix de privilégier les ONG se justifie par rapport à un contexte de réforme du secteur qui les concerne.

---

<sup>7</sup> Voir présentation des entretiens en 4.1

## 2. Historique des coupoles et des fédérations

L'analyse historique a pour premier objectif de comprendre les contextes de la genèse des coupoles et fédérations, les finalités qu'elles ont poursuivies et les besoins de certains acteurs auxquels elles ont cherché à répondre. Elle permettra ensuite de comprendre comment, en fonction de l'évolution du contexte (la préexistence de réseaux sociaux, le cadre historique, politique et économique, mais également le cadre juridique et administratif), les rôles des coupoles et des fédérations d'ONG ont évolué. Les grandes étapes de l'origine et de l'évolution de ces organisations, ainsi reconstituées, devraient contribuer à éclairer la situation actuelle et la manière dont les coupoles et les fédérations ont pu s'adapter, à travers les fonctions qu'elles assurent, à leur nouveau rôle. En effet les enjeux actuels (nouvelle dimension politique face à la mondialisation, nouvelles formes de partenariat, émergence de nouveaux acteurs au sud dans la coopération au développement, défédéralisation) conduiront les coupoles et les fédérations à remplir un nouveau rôle vis à vis de leurs membres, du public, des autorités publiques et des acteurs de la coopération au développement.

L'histoire des coupoles et des fédérations d'ONG en Belgique peut être présentée à partir des quatre grands déterminants que sont :

- le contexte international au Nord et au Sud ;
- l'histoire nationale marquée par une dynamique de défédéralisation ;
- un processus de réforme des systèmes de financements mis en œuvre par l'Etat belge ;
- enfin, les acteurs clefs.

Un travail de périodisation des ONG réalisé dans le cadre d'une thèse par Gregor Stangherlin<sup>8</sup> sert de cadre à cette représentation. Pour cet auteur, le monde des ONG en Belgique peut être caractérisé par quatre générations : la première est liée à la période coloniale et à la situation politique d'après guerre ; la deuxième correspond à la décolonisation et aux deux premières décennies du développement ; la troisième génération d'ONG a émergé de l'idéologie tiers-mondiste, tout en étant traversée par un processus de fédéralisation des organisations nationales en organisations flamandes et organisations francophones ; la quatrième génération d'ONG, qui a démarré dans les années 80,

---

<sup>8</sup> Une approche multidimensionnelle et processuelle du militantisme. L'engagement pour l'autre lointain dans les ONG de coopération au développement en Belgique. Grégor Stangherlin, Liège 2004.

correspond à la remise en question du tiers-mondisme, à la fin de la guerre froide et au développement d'un nouveau pragmatisme apolitique et professionnel. Si une telle périodisation est pertinente du point de vue des ONG, elle doit être adaptée si l'on considère l'histoire des coupes et des fédérations d'ONG qui débute dans les années 60. Ainsi la périodisation proposée serait : (1) la décolonisation, (2) le tiers-mondisme, (3) les années 80 jusqu'à la réforme du ministre Moreels de 1997, celle-ci pouvant constituer une ligne de partage marquant le début de la (4) quatrième période, de 1997 jusqu'à nos jours.

## 2.1. Première période (années 50 à 60)

Dès les années 50, les ONG sont l'initiative des universités et des organisations catholiques. Déjà quatre ONG sont actives au sud : Caritas, SLA, Floresvrienden (Fado) et de Bouworde (Coopibo) et interviennent sur la base du bénévolat. En 1961, les évêques belges mettent en place Entraide et fraternité<sup>9</sup> (Broederlijk Delen), qui lance une campagne pour la population Baluba, c'est donc une ONG du type financement de partenaire qui est créée.

Au début des années 60, avec la décolonisation, les leaders des jeunes Etats indépendants entendent peser sur les politiques commerciales et les relations avec les anciennes puissances coloniales. En 1961, le ministre pour le commerce extérieur et l'aide technique, M. Brasseur, demande à Jef Van Bilsen, chef de l'administration, de développer une vision pour l'aide au développement belge. L'Office de Coopération au Développement (OCD) / Dienst Voor Ontwikkelingssamenwerking (DOS)<sup>10</sup> est créé en 1964. Les ONG sont considérées comme devant avoir une importance croissante, comme lieu d'écoute et de soutien effectif des peuples dans le travail d'éducation.

Durant cette même période, la Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) lance sa campagne mondiale contre la faim incitant, dans plusieurs pays, à la création de comités nationaux pour opérationnaliser cette initiative. Tout d'abord du côté du monde catholique, en 1961, Entraide et Fraternité/Broederlijk Delen composée de 15 organisations, organise les campagnes de Carême de partage. Puis en 1965, le Comité Belge pour la Campagne contre la Faim (CBCF) voit le jour, constitué par Entraide et Fraternité, Internationale Technische Coöperatie (ITECO), les Compagnons Bâisseurs, Ieder voor

---

<sup>9</sup> Site [www.entraide.be](http://www.entraide.be) sur l'historique :

La première campagne du Carême de Partage voit le jour en 1961 sous le slogan d'Entraide et Fraternité. Organisée par Caritas Catolica pour répondre à une famine dans la province du Kasai (située dans l'actuelle République Démocratique du Congo), elle connaît un vif succès et donne son nom à ce service d'Eglise qui, sous l'impulsion de mouvements de laïcs chrétiens, devient une ONG (organisation non-gouvernementale) autonome en 1963. Une ONG de coopération qui s'inscrit dans le renouveau de l'Eglise lancé par Jean XXIII et Vatican II.

<sup>10</sup> L'OCD/DOS deviendra plus Administration Générale de la Coopération au Développement (AGCD), puis la Direction Générale de Coopération Internationale (DGCI) et enfin aujourd'hui la Direction-Générale de la Coopération au Développement (DGCD)

Allen, Service Civil International (SCI), UCOD, des organisations de jeunes, et des actions de solidarités socialistes et libérales. Le Comité Belge pour la Campagne contre la Faim (CBCF), première coupole pluraliste deviendra SOS Faim en 1964 et, lors de la campagne de 1965, parviendra à collecter environ 100.000 euros qui seront ensuite répartis entre les membres pour financer leurs projets. **Le rôle de la première coupole sera donc la collecte de fonds dans le cadre de la campagne contre la faim initiée au niveau international par la FAO.**

Cette période correspond également au développement des programmes d'envoi de jeunes outre-mer portés par l'ONG Service Civile International (SCI). En 1964, l'Etat belge met en place un système de financement du volontariat non gouvernemental. André Louis, journaliste et acteur clef de l'histoire des ONG, est à l'origine d'initiatives qui seront déterminantes dans la structuration des ONG belges en organisations faitières. En premier lieu, il impulse le regroupement des ONG catholiques d'envoi dans ITECO dans le but de fournir formation et information aux jeunes volontaires. Cette fonction fédérative d'ITECO<sup>11</sup> sera reprise en 1966 par le Comité belge pour le Volontariat Outre Mer – Belgisch Comité voor het Voluntariaat Overzee (CBVO-BKVO), transformé en 1970 en première fédération des ONG d'envoi INTERCODEV<sup>12</sup>. **Le rôle de la première fédération d'ONG d'envoi est de défendre les intérêts de ses membres et de leurs volontaires.** En second lieu, André Louis prend une autre initiative, celle de créer le Comité National d'Accueil (CNA) et le Comité Belge d'aide aux réfugiés (CBAR) avec l'idée de regrouper les ONG par domaine d'activités sous le patronage de personnalités politiques. L'ensemble de ces initiatives conduisent à la **création du Nationaal Centrum voor Ontwikkelingssamenwerking/Centre National de Coopération au Développement NCOS/CNCD le 26 avril 1966. Son objectif est de servir de secrétariat technique aux 4 coordinations : le Comité Projets au Tiers Monde, le Comité Belge pour le Volontariat Outre-Mer (CBVO), le Comité National d'Accueil des étudiants étrangers (CNA), et le Comité Belge pour l'Aide aux Réfugiés (CBAR).** Le premier président du NCOS/CNCD est Paul-Henri Spaak. L'assemblée générale compte une douzaine de personnes, dont une dizaine de membres du conseil d'administration. Ce petit groupe comprend, avec André Louis, trois figures importantes du monde politique et les représentants des grandes ONG. L'idée de base est de développer la coopération au développement au-dessus des parties prenantes et des grandes idéologies, en les mettant sous la protection et la présidence de grandes figures du monde politique. L'argent des actions de la campagne 11.11.11. est réparti selon une clé politique. **Le rôle du NCOS/CNCD est défini comme coordination technique entre les quatre comités.**

---

<sup>11</sup> ITECO, qui gardera la fonction de formation de volontaires, de coopérants d'ONG et d'agents de développement, se scindera en deux associations, francophone et flamande ; aujourd'hui, seule ITECO francophone subsiste comme ONG d'éducation au développement.

<sup>12</sup> Intercodex, née en 1970, est reconnue comme interlocuteur officiel de l'AGCD en 1971 et se dote d'un secrétariat autonome en 1972.

## 2.2. La deuxième période (1968 – 1990)

La deuxième période est caractérisée par le mouvement tiers-mondiste qui domine la coupole, par la création d'un premier cadre réglementaire pour le financement des ONG, mais également par un processus de scission aboutissant à la constitution d'une coupole flamande et d'une coupole francophone.

### 2.2.1. Le Tiers-mondisme

---

Cette période, débutée en 1968, est celle de la génération des ONG tiers-mondistes qui critiquent les ONG caritatives comme Entraide et Fraternité et les regroupements comme le NCOS/CNCD. Une telle contestation est portée par une frange radicale de l'église catholique et par le mouvement tiers-mondiste présent à Louvain, Turnhout et dans d'autres régions. Le NCOS-CNCD apparaît trop lié aux politiques officielles. Une telle contestation aboutit à la création du Comité National d'Action pour la Paix et le Développement (CNAPD), une organisation également très active dans les campagnes anti-missiles en Europe.

Dans ce contexte, le NCOS-CNCD évolue également, avec l'appui des mouvements de jeunes et des centres régionaux (comités d'action), responsables de la récolte des fonds. La pression est forte pour évoluer vers un modèle de dialogue et de participation ; les ONG, uniquement représentées au niveau des comités, veulent une participation plus directe. En 1971, le mouvement s'élargit et le petit comité, NCOS-CNCD, évolue vers un comité d'une centaine de membres. Le 17 mai de la même année, les statuts changent et les poids lourds politiques disparaissent du conseil d'administration. A côté des représentants des quatre comités (Envoi de volontaires, financement de partenaires, accueil des étudiants et accueil des réfugiés) se trouvent les représentants des mouvements de jeunes et des centres régionaux et de base. Le nouveau NCOS-CNCD repose sur trois piliers : les ONG tiers-mondistes, les mouvements socio-culturels et de jeunes et enfin les comités d'actions locaux. Les mouvements de jeunes et les mouvements sociaux perdront de l'importance avec le temps, alors qu'au contraire, les comités locaux en gagneront, en devenant la base militante sur laquelle la coupole s'appuie pour le succès de sa campagne. Le changement des statuts permet l'adhésion d'un plus grand nombre d'ONG existantes et futures. Les nouveaux membres devront néanmoins souscrire aux statuts et à la charte, et être acceptés par l'organisation. L'assemblée générale s'implique activement au niveau des **trois missions : l'aide au développement, l'information et l'agenda politique**. Le CNCD-NCOS devient le point de rassemblement des ONG tiers-mondistes en Belgique pour lesquelles le développement est lié aux changements structurels et aux modifications dans les rapports de forces.

En 1972, la charte politique du NCOS-CNCD est publiée. Depuis lors, l'animation et l'action politique sont lancées au plan national sur une base pluraliste, garantie par le Conseil d'Administration, au niveau duquel les divers groupes et tendances sont représentés proportionnellement. Le président joue un rôle important, en donnant le droit de la parole à toute opinion et en orientant les débats vers des consensus.

Durant les années septante, les ONG ont relativement peu d'influence sur la coupole NCOS-CNCD. Leur financement dépend du succès de la campagne, mais elles estiment que la coupole était devenue une concurrente, plutôt qu'un point de rassemblement.

### **2.2.2. Le contexte réglementaire**

---

En même temps, le contexte réglementaire fédéral change. Initialement les ONG s'arrangeaient, individuellement, pour toucher des subsides, le cadre de la négociation étant très variable. Au milieu des années 70, la discussion sur les circuits de financement porte sur deux options : un modèle centralisé dans lequel la demande de cofinancement transite par le canal du CNCD/NCOS ou l'introduction des demandes par les ONG directement. La confiance n'est toutefois pas encore assez établie et la deuxième option est retenue par les ONG. Le 13 février 1976, le premier Arrêté Royal de cofinancement de projets des ONG est signé. Cette méfiance à l'égard de la coupole se manifeste également, lors de la **création, la même année, de COPROGRAM National** par les ONG qui ne veulent pas confier à la coupole la discussion sur les subsides dans le cadre du nouvel Arrêté Royal. Il s'agit donc de la création d'une organisation indépendante d'ONG et auto-financée par ses membres.

### **2.2.3. La fédéralisation au niveau des coupoles**

---

En 1976, le premier colloque des ONG flamandes est organisé, suivi du deuxième colloque de 1978 impliquant la participation de plus de cent représentants des comités locaux et provinciaux, des représentants des organisations de jeunes et des organisations sociales flamandes. Depuis lors, le NCOS est le porte-parole de la Flandre sensible au Tiers-monde.

Ce deuxième colloque scinde le NCOS-CNCD de manière interne : il met en place une structure basée sur l'autonomie de l'action flamande, d'une part, et de l'action francophone, d'autre part. Les deux sections linguistiques peuvent se réunir séparément au niveau de leur assemblée générale et de leur conseil d'administration, même si au plan juridique l'organisation reste unitaire. Chaque communauté a son propre Secrétaire Général.(SG) Le fonctionnement envers le public est organisé de manière entièrement autonome par communauté. En revanche, les projets et l'activité politique du NCOS-CNCD restent unitaires.

En 1978, **le NCOS-CNCD unitaire, dont le fonctionnement interne est scindé/fédéralisé, remplit les 3 rôles/fonctions suivants :**

1. **groupe de pression politique ;**
2. **coordinateur de la récolte de fonds 11.11.11 redistribuée aux membres ;**
3. **ONG finançant les projets de ses partenaires au sud et faisant de l'éducation au développement (EAD) au nord.**

En 1979, la structure fédérale est réformée en deux ailes, une francophone et une flamande. Ce n'est qu'en 1981 qu'il y a la séparation et la création du CNCD et du NCOS comme entités juridiques distinctes.

## **2.3. La troisième période (années 90)**

La troisième période est marquée par la fin de la bi-polarisation du monde (fin de la guerre froide) et par un processus de réforme accompagnant la professionnalisation du secteur. Pour la fédération, cette période peut être caractérisée, par la scission en une fédération flamande et une fédération francophone. Du côté des couples, la scission en deux entités, a entraîné des évolutions dans leurs visions et leur structuration. Elle a également généré des charges supplémentaires donc des problèmes financiers. En outre, à partir de 1991, les couples sont formellement agréées comme ONG et sont cofinancées selon les mêmes modalités que les ONG .

### **2.3.1. Les débuts de la réforme**

---

Une réforme de grande ampleur des systèmes de financement des ONG par les autorités fédérales est amorcée en 1988<sup>13</sup>. Elle débouchera sur la signature des 3 arrêtés royaux du 12 mars 1991. Ces AR contribuent à la restructuration des trois principales activités des ONG (cofinancement de projets, EAD, envoi de coopérants).

Le cofinancement de projets et de programmes fait l'objet d'un arrêté le 12 mars 1991, dont l'objectif est d'inciter les ONG à se concerter entre elles pour se regrouper et se professionnaliser et à s'inscrire dans une approche programme. L'Arrêté Royal du 2 avril 1991 reconnaît l'association des ONG francophones et germanophones pour le Tiers Monde (ADO) et l'association des ONG flamandes, COPROGRAM Vlaanderen, comme les deux fédérations d'ONG en matière de projets dans les pays en développement. Ces fédérations d'ONG sont subsidiées chacune annuellement pour 2 postes. Elles sont reconnues comme interlocuteurs des pouvoirs publics à travers une Commission de Concertation des Projets (CCP) entre ONG et pouvoirs publics est créée.

---

<sup>13</sup> Cette réforme de 1991 est appelée réforme Geens, du nom du Ministre de la coopération au développement de l'époque, André Geens.

L'éducation au développement, qui correspond à un concept introduit par les ONG<sup>14</sup>, fait l'objet d'une définition par le législateur. En même temps, sont instaurées différentes catégories d'ONG réalisant différents types d'activités d'EAD selon leur domaine de compétence et leur spécialisation. Cette préoccupation entend tenir compte de la diversité idéologique et sociale des ONG dans une matière particulièrement sensible, en introduisant des modes de financement différenciés. L'Arrêté Royal du 2 avril 1991 reconnaît l'association des ONG francophones et germanophones pour le Tiers Monde (ADO) et l'association des ONG flamandes COPROGRAM Vlaanderen, comme les deux fédérations d'ONG en matière d'éducation au développement. Ces fédérations d'ONG impliquées dans l'éducation au développement sont subsidiées chacune annuellement pour 1 poste. Elles sont reconnues comme interlocuteurs des pouvoirs publics à travers une commission de concertation de l'éducation au développement (CCE) entre ONG et pouvoirs publics est créée. Les subsides aux ONG en EAD ne dépassent pas les 50% du coût de l'activité et ne sont versés qu'a posteriori sur base d'un rapport d'activité et d'un rapport financier ; les ONG doivent donc tout préfinancer pendant 1 an.

L'AR du 12 mars 1991 prend en compte la professionnalisation de l'envoi. Il reconnaît la fédération des ONG d'envoi, INTERCODEF, en précisant les conditions d'agrément, les modes de subventions, les avantages en termes de remboursement des coûts salariaux et de fonctionnement de 6 personnes. Elles sont reconnues comme interlocuteurs des pouvoirs publics à travers une commission de concertation entre ONG et pouvoirs publics est mise en place, il s'agit de la Commission de Concertation des Coopérants ONG (CCO).

Chacune de ces 3 commissions de concertation (CCP, CCE, CCO) est composée de 6 membres de la fédération, de 6 membres de l'AGCD et de 6 experts indépendants, en respectant les quotas linguistiques.

Pour conclure sur la réforme mise en œuvre durant cette période, le changement le plus significatif, à travers les discussions menées de 1988 jusqu'aux AR du 12 mars 1991, est le traitement global des systèmes de cofinancement (sauf les bourses). Cependant, plus fondamental pour la présente étude, c'est que la négociation se mène de manière concertée entre la DGCD, le Ministre et des fédérations d'ONG. En conséquence, le Ministre agréé formellement les fédérations d'ONG, formalise les normes de leur subside et crée une nouvelle forme de concertation organisée à travers les CCP, CCE, CCO<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> L'AR de 1980 parlait en effet plutôt d'activités d'information que d'éducation au développement.

<sup>15</sup> Alors que, jusqu'en 1991, il n'y avait que le Comité de Contact qui ne se réunissait que très rarement de manière formelle et n'existait que pour le secteur des volontaires de la coopération avec IINTERCODEV comme interlocuteur des pouvoirs publics.

### 2.3.2. La scission des fédérations

---

Avec le temps, les relations sont plus ouvertes et plus franches entre la fédération COPROGRAM et les ONG qui deviennent en même temps de plus en plus vigilantes par rapport à leur démocratie interne et externe. Ce n'est qu'en 1989 que la Fédération nationale COPROGRAM a scissionné devenant COPROGRAM VLAANDEREN et ADO. La fédération INTERCODEV restera nationale jusque fin 1991. A partir de 1992, deux fédérations des ONG d'envoi sont agréées, INTERCODEV Vlaanderen et CODEF, francophone.

**Même si INTERCODEV et COPROGRAM dans leur forme nationale étaient considérées comme des interlocuteurs des Pouvoirs publics de fait ou de manière indirecte (via le Comité de Contact pour INTERCODEV depuis 1971), ce sont les 3 AR du 12 mars 1991 qui reconnaissent officiellement les fédérations. Leur rôle est alors d'être l'interlocuteur des Pouvoirs publics pour toutes les questions liées aux cofinancements des ONG dans les domaines des projets et de l'aide au développement.**

### 2.3.3. Evolution de la coupole flamande

---

A la fin des années 80 sont organisés les Etats généraux de la coopération flamande rassemblant le NCOS, le Social Economische Raad van Vlaanderen (SERV), les partis et le Vlaamse Interuniversitair Raad (VLIR). Le débat porte sur la communautarisation de la coopération au développement. Des réformes de structures sont envisagées, certains acteurs souhaitent développer une « vision flamande » de la coopération, différente de la « vision francophone », mais la question ne fait pas l'unanimité au sein des ONG flamandes.

A partir de 1992, la coupole flamande NCOS/11.11.11<sup>16</sup> a mené une politique plutôt volontariste, s'engageant dans de nouvelles orientations (gender, développement durable avec la création de Vodo et formation mondiale) et de nouveaux projets, avec un personnel nombreux, pour lesquels des subsides n'étaient pas forcément garantis. Au bout de cinq ans, les réserves de l'organisation étaient épuisées. Avec l'arrivée d'un nouveau secrétaire-général en 1998, un plan de redressement a été élaboré : 11.11.11. a été géré avec plus de rigueur et d'orthodoxie financière, les ressources humaines en interne et au niveau régional ont été réduites et le nombre d'activités et domaines limité aux principaux axes. Des fonds (20.000.000 BEF) de la Loterie Nationale seront versés aussi bien au CNCND qu'au NCOS, sur la base d'une clé de répartition en vigueur au niveau de la Loterie Nationale, décidée politiquement depuis longtemps et approuvée annuellement par le conseil des ministres sur la base du poids démographique de chaque communauté.

---

<sup>16</sup> NCOS étant mal connue de la population, contrairement à la campagne, il a été décidé d'emprunter le nom de 11.11.11. pour l'organisation.

### **2.3.4. Evolution de la coupole francophone**

---

Le CNCD a connu des turbulences internes. En premier lieu, dans les années 83-84, un désaccord oppose les responsables du CNCD et de SOS Faim, cette ONG étant chargée de la gestion des projets de la coupole en plus de ses propres projets.. Le différend porte sur plusieurs points : le mode de gestion de l'argent collecté, mais également une vision différente du rôle du secteur privé et de la micro-finance dans le développement économique. Finalement, SOS Faim quittera la coupole avec ses activités projets et se repositionnera en accordant une importance à la dimension économique, telle qu'elle commençait à émerger à cette période. En revanche, le CNCD privilégiera son engagement politique militant. Le départ de SOS Faim a entraîné le désengagement du CNCD des projets directs au sud, ce qui ne fut pas le cas du côté de la coupole flamande. La campagne du CNCD finance ses activités et celles de ses membres concernant la mobilisation de l'opinion, le suivi de la politique de coopération de la Belgique, le suivi de la politique européenne ainsi que d'autres initiatives politiques.

En octobre 1986, trois ONG proches du parti libéral quittent le CNCD et créent un consortium indépendant. Le désaccord porte sur les positions jugées trop à gauche de la coupole et la sous représentation des ONG au Conseil d'administration.

En 1988, c'est finalement le CNCD qui organise les Etats généraux de la coopération au développement, ce qui lui permet de retrouver une identité et de se renforcer après les années de conflits. En 1995, de nouveaux Etats généraux de la coopération sont encore organisés par le CNCD. La question de la régionalisation et de la communautarisation de la coopération n'étant plus à l'ordre du jour, les résolutions des Etats généraux traitent plutôt de l'éducation et de la formation aux enjeux du développement, de la politique de coopération et de ses budgets, de l'immigration, du commerce et des flux financiers et, enfin, de la participation des populations locales aux programmes de développement.

## **2.4. La quatrième période depuis 1997**

La quatrième période débute avec la réforme Moreels de 1997. Elle est marquée, côté francophone, par la création d'ACODEV fédération francophone résultant de la fusion des deux fédérations d'envoi et de projets. Côté flamand, il faut signaler dès 1993-1994, la fusion des deux fédérations existantes, Intercodev Vlaanderen et COPROGRAM Vlaanderen pour former COPROGRAM qui a assuré une continuité.

### 2.4.1. Eléments de la réforme de 1997 touchant les fédérations

---

La réforme de R. Moreels, secrétaire d'état à la coopération, débute en 1995 et est finalisée en 1997. La présentation se limite ici aux modifications concernant les fédérations. Ces organes de concertation<sup>17</sup> sont régis par les mêmes conditions d'agrément que pour les réformes précédentes. Concernant les subsides permettant de recruter 6 personnes, il s'agit en fait d'un statut quo : les AR de 1991 accordaient aussi des subsides pour 6 personnes et leurs frais de fonctionnement, à savoir 3 personnes pour chacune des fédérations d'envoi, 2 personnes pour chacune des fédérations de projets, 1 personne pour chacune des fédérations d'éducation au développement. La seule différence, et c'est essentiellement vrai pour le côté francophone, c'est que tous ces moyens, 6 personnes et leurs frais de fonctionnement, sont attribués à 1 seule fédération par communauté linguistique. Le montant de la cotisation des membres augmente également. Enfin les tâches de fédérations sont précisées, elles consistent à :

- assister leurs membres dans le dialogue politique avec le ministre en ce qui concerne leurs programmes et plans d'action ;
- Au nom des ONG, être l'interlocuteur du ministre pour toutes les matières qui concernent le présent arrêté ;
- Désigner des représentants pour la commission d'avis et proposer des experts indépendants ;
- Assurer le secrétariat de la commission d'avis ONG.

### 2.4.2. Les fédérations

---

ACODEV, créée en 1997 dans le cadre de la réforme et de l'arrêté royal sur les fédérations, résulte de la fusion d'ADO et CODEF (volet envoi de volontaires). Les tensions qui ont accompagné la création de la fédération francophone sont liées à l'enjeu que pouvait constituer le contrôle d'une fédération des ONG francophones dans le cadre de la discussion avec les pouvoirs et publics sur la réforme et sa mise en œuvre. Les responsables du CNCD, qui souhaitaient animer un tel débat avec l'administration, se sont finalement heurtés à l'opposition des ONG non-membres de la coupole francophone, mais également à celle d'une partie des ONG membres qui souhaitaient être représentées et défendues par une organisation distincte de leur coupole. A ce niveau, les ONG font la distinction entre **fonction politique de la coupole** à laquelle ils tiennent et **fonction technique qu'ils envisagent de manière autonome** par rapport aux courants politiques.

---

<sup>17</sup> L'AR de 1997, sous le chapitre « organes de concertation », reprend d'une part les fédérations et d'autre part la CAONG, formule améliorée et fusionnée des anciennes CCO, CCP, CCE.

Les relations ont donc d'abord été difficiles entre ACODEV et le CNCD, mais il semble que la mise en place d'une nouvelle équipe au CNCD soit propice au rétablissement de liens et à des cadres de travail commun entre la fédération et la coupole francophones.

### **2.4.3. La coupole flamande**

---

Les coupoles reconnues et financées comme des ONG rencontrent un certain nombre de difficultés et des risques de concurrence avec leurs membres.

Au niveau de la coupoles flamande, les différents problèmes rencontrés ont été résolus de la manière suivante :

- L'insatisfaction des membres liée à des problèmes de gouvernance dus à la trop grande autonomie du secrétaire général sans contrôle des membres, a été résolue par une clarification du rôle de chacun, pour rétablir sa légitimité.
- La crise financière a été résolue à travers un mode de répartition des fonds collectés lors des campagnes qui seront redistribués, comme cela sera décrit plus loin, sur la base de critères bien définis. En outre l'orthodoxie budgétaire a permis à 11.11.11 de rétablir ses réserves financières. Ces mesures financières et de bonne gouvernance ont permis de renforcer la confiance des membres.
- La double casquette ONG/Coupole, avec les risques de concurrence entre 11.11.11 et ses membres, a fait l'objet de recherche de solutions en précisant la valeur ajoutée de la coupole. Une des solutions consiste à privilégier les projets politiques et thématiques au sud (appui plate-forme, appui réseaux) et à laisser les projets techniques de type ONG aux membres. Mais la question de la concurrence ne semble pas totalement réglée et demeure une difficulté qui fera l'objet d'un traitement particulier dans les chapitres suivants.

La collaboration entre 11.11.11. et COPROGRAM s'est fortement améliorée depuis 1995. Les deux organisations discutent de la répartition des rôles essentiels de chacune d'entre elles. Au plan opérationnel, le secrétaire-général de 11.11.11. est invité au conseil de COPROGRAM et réciproquement, ceci afin de garantir un bon échange des informations et pour qu'ils puissent se mettre d'accord dans les cas où le flou subsiste. Les deux organisations ont d'ailleurs leur secrétariat à la même adresse, rue de la Linière, bâtiment que 11.11.11. possède depuis plusieurs années.

### **2.4.4. La coupole francophone**

---

La coupole francophone, a rencontré également des difficultés. Même si le CNCD s'est retiré des projets directs au sud, une partie de la collecte de la campagne a contribué à co-financer ses membres. Mais le mauvais calcul de la répartition des fonds de la collecte (75% pour les

membres et 25% pour CNCD) et le manque d'action corrective structurelle par les responsables au niveau opérationnel, du conseil et de l'assemblée ont été les principales causes des problèmes rencontrés. Une autre difficulté était liée au mode de représentation combinant deux niveaux : les 4 collèges (ONG, mouvements d'éducation, syndicats, et bénévoles) et, pour chacun de ces blocs, les partis. Ce qui aboutissait à un CA de 33 membres où toutes les questions étaient traitées au même niveau et où le vote d'un bénévole plus ou moins bien informé avait le même poids que celui d'un représentant d'une grosse ONG.

Un audit a finalement été réalisé en 2003 ; il a permis d'appréhender l'ampleur du problème et d'envisager un plan de redressement sur la base de nouvelles orientations. Celles-ci consistaient principalement à : remettre en cause la dynamique politique et celle des 4 collèges au niveau du conseil d'administration ; concentrer et renforcer la compétence des instances de décisions ; mettre en place un conseil des bénévoles ouvert à tous, qui se réunirait 4 à 5 fois par an et dont les débats alimenteraient ainsi le CA. Il a été décidé de ré-affecter les fonds de la campagne pour qu'elle ne soit pas déficitaire, ce qui est le cas depuis 2004. Enfin la question de la rénovation du mode de collecte est à l'ordre du jour.

## 2.5. Résumé

La présentation des grandes étapes de l'origine et de l'évolution des coupoles et des fédérations contribue à éclairer la situation actuelle et la manière dont ces organisations ont pu s'adapter, à travers les fonctions qu'elles assurent, au nouveau rôle qu'elles sont appelées à remplir par rapport à leur environnement et face aux enjeux actuels. La périodisation proposée est : (1) la décolonisation, (2) le tiers-mondisme, (3) les années 80 jusqu'à la réforme du ministre Moreels de 1997, (4) quatrième période, de 1997 jusqu'à nos jours.

### La première période :

En 1965, dans le cadre de la campagne contre la faim lancée au niveau international par la FAO, le comité belge pour la campagne contre la faim (CBCF), première coupole pluraliste qui deviendra SOS Faim, voit le jour. Elle est constituée par Entraide et Fraternité, ITECO, les Compagnons Bâtisseurs, Ieder voor Allen, Service Civil International, UCOD, des organisations de jeunesses, et des actions de solidarités socialistes et libérales. Cette période correspond également au développement des programmes d'envoi de jeunes outre-mer portés par l'ONG SCI. Les ONG catholiques d'envoi se regroupent dans ITECO dont la fonction fédérative sera reprise en 1966 par le CBVO-BKVO transformé en 1970 en première fédération des ONG d'envoi INTERCODEV. Le rôle de la première fédération d'ONG d'envoi est de défendre les intérêts de ses membres et de leurs volontaires. En 1966, le NCOS/CNCD est créé. Son objectif est de servir de secrétariat technique aux 4 coordinations : le comité projets au Tiers Monde, le comité belge pour le volontariat outre-

mer (CBVO/BKVO), le comité national d'accueil des étudiants étrangers (CNA/NKO), et le comité belge pour l'aide aux réfugiés (CBAR/BKHV). L'idée de base est de développer la coopération au développement au-dessus des parties prenantes et des grandes idéologies, en les mettant sous la protection et la présidence de grandes figures du monde politique. L'argent des actions de la campagne 11.11.11. est réparti selon une clé politique.

#### La deuxième période :

elle correspond à la période tiers-mondiste dans le cadre de laquelle le NCOS-CNCD évolue pour s'inscrire dans un modèle de dialogue et de participation. La création de ses comités locaux, la base militante et le lien avec la société assurent le succès de la campagne et lui permettent d'être coupole des ONG et du mouvement tiers-mondiste et, en même temps, de développer ses propres projets. Ses trois principales missions sont l'aide au développement, l'information et l'agendas politique.

En 1976, à l'occasion du premier Arrêté Royal de cofinancement de projets des ONG signé le 13 février 1976, COPROGRAM National est créée par les ONG qui ne veulent pas confier à la coupole la discussion sur les subsides. C'est ainsi qu'est créée une organisation indépendante d'ONG et auto-financée par ses membres et qui s'inspirera du modèle INTERCODEV.

En 1976, débute un processus de fédéralisation du CNCD-NCOS qui aboutit en 1978 à une scission interne des 3 fonctions : pression politique ; récolte de fonds 11.11.11 redistribuée aux membres ; ONG finançant les projets de ses partenaires au sud et faisant de l'éducation au développement au nord.

En 1979, la structure fédérale du CNCD-NCOS est réformée en deux ailes, une francophone et une néerlandophone. Ce n'est qu'en 1981, qu'il y a la séparation et la création du CNCD et du NCOS comme entités juridiques distinctes.

#### La troisième période :

Elle est marquée par la fin de la bi-polarisation du monde et par un processus de réforme accompagnant la professionnalisation du secteur. Pour la fédération, cette période peut être caractérisée, par la scission en une fédération flamande et une fédération francophone. Du côté des coupoles, la scission en deux entités, a entraîné des évolutions dans leurs visions et leur structuration. Elle a également généré des charges financières supplémentaires.

A partir de 1991, les coupoles sont formellement agréées comme ONG et sont cofinancées selon les mêmes modalités que les ONG. Une réforme de grande ampleur des systèmes de financement est amorcée en 1988, elle débouchera sur la signature des 3 arrêtés royaux du 12 mars 1991. Ces AR contribuent à la restructuration des trois principales activités des ONG (cofinancement de projet, EAD, envoi de coopérants). Le changement le plus significatif, à travers les discussions menées de 1988 jusqu'aux AR du 12 mars 1991, est le traitement global des systèmes de cofinancement (sauf les bourses). Mais, plus fondamental pour la

présente étude, c'est que la négociation se mène de manière concertée entre la DGCD, le Ministre et des fédérations d'ONG. En conséquence, le Ministre agréé formellement les fédérations d'ONG, formalise, norme leur subsidiation et crée une nouvelle forme de concertation organisée, les CCP, CCO, CCE. En 1989 la Fédération nationale COPROGRAM a scissionné devenant COPROGRAM VLAANDEREN et ADO. La fédération INTERCODEV restera nationale jusque fin 1991. A partir de 1992, deux fédérations des ONG d'envoi sont agréées, INTERCODEV Vlaanderen et CODEF, francophone.

#### La quatrième période :

Elle débute avec la réforme Moreels de 1997. Les subsides aux fédérations n'ont pas réellement changé depuis 1991. En revanche les tâches de fédérations sont précisées : assister leurs membres dans le dialogue politique avec le ministre en ce qui concerne leurs programmes et plans d'action ; être l'interlocuteur du ministre pour toutes les matières qui concernent le présent arrêté ; désigner des représentants pour la commission d'avis et proposer des experts indépendants ; assurer le secrétariat de la commission d'avis ONG.

Côté francophone, ACODEV est créée résultant de la fusion des deux fédérations d'envoi et de projets. Les ONG font la distinction entre fonction politique de la coupole à laquelle ils tiennent et fonction technique qu'ils envisagent de manière autonome par rapport aux courants politiques.

Côté flamand, il faut noter une certaine continuité à travers COPROGRAM.

En ce qui concerne les coupoles, 11.11.11. est confrontée à des problèmes de gouvernance, à des difficultés financières et à des risques de concurrence avec ses membres. Si les deux premières difficultés ont trouvé une solution, la troisième fait encore l'objet de discussion et sera traitée au cours de cette étude. Le CNCD pour sa part a rencontré des problèmes institutionnels et financiers qui sont en train de trouver une solution suite à l'audit réalisé en 2003.

## 3. Mapping des quatre organisations et de leurs fonctions

Cette partie s'appuie sur la présentation de chacune des quatre organisations (voir annexe 7) puis sur les premiers éléments de comparaison entre les 4 organisations permettant d'appréhender les complémentarités existantes et potentielles, mais également les risques de recouvrement et de concurrence.

### 3.1. Présentation des quatre organisations

Les quatre organisations sont présentées ici de manière succincte, une présentation plus exhaustive est disponible en annexe 6.

#### 3.1.1. Présentation de la coupole flamande (11.11.11)

---

- Les objectifs de 11.11.11

11.11.11 se définit comme une coupole d'un mouvement nord sud et comme un secrétariat / centre d'action. Son objectif est de travailler à un monde plus équitable où les droits fondamentaux de chacun seraient respectés d'une façon durable. Fin 2004, après un long processus de concertation à divers niveaux, la charte de 11.11.11. (Het Handvest) a été mise à jour. Ce texte expose la vision de la coupole sur les causes de la pauvreté et de l'injustice et présente l'approche qu'elle entend privilégier pour contribuer activement à la lutte contre la pauvreté et l'injustice ; cette approche repose notamment sur :

- La conduite d'une action à l'échelle mondiale, en accordant une attention particulière aux relations nord-sud ;
- le rassemblement de toutes les forces qui, en Flandre, s'inscrivent dans une perspective de solidarité Nord-Sud et la construction d'alliances avec d'autres organisations (syndicats, mouvements de paix et de l'environnement) ;
- La recherche de changements concrets sur des points cruciaux de la politique nord-sud en privilégiant une approche pragmatique.

□ La composition

La coupole est composée, en mars 2006, de 68 membres dont 60% d'ONG, les autres membres étant 3 coupoles (une organisation de réfugiés politiques en Flandres, le Forum social belge et 11.11.11) , 4 organisations tiers monde, 3 comités pays (le comité flamand pour le Guatemala, et le comité flamand pour la Palestine composé chacun de bénévoles et l'asbl VRV Umubanu Rwanda qui regroupe des bénévoles et des ONG-membres), un syndicat, une organisation de formation d'adultes, 5 organisations de jeunes, 5 mouvements politiques de jeunes, un centre d'étude et 4 mouvements pour la paix.

□ Les principales activités

- L'organisation de la campagne (sensibilisation et collecte de fonds) et la redistribution des fonds ;
- Les études et recherches, la production de documents de plaidoyers, l'élaboration d'argumentaires, la participation à des forums européens et mondiaux, à des conférences internationales, l'interpellation et le suivi des engagements.
- L'information (site portail, expositions, journal), la formation (journées d'étude) et la sensibilisation au Nord (production d'outils et de supports) ;
- L'appui institutionnel à des organisations du sud, l'organisation d'actions politiques et de sensibilisation ;
- l'animation de groupes de travail ou de plates formes au Nord et au sud et l'organisation de forums ;

□ La structure (voir schéma et rôle des instances en annexe 6)

- A la base : 375 comités locaux composés de bénévoles, de membres ou non membres d'autres ONG, qui délèguent leurs représentants au 5 comités provinciaux de bénévoles.
- Les instances :
  - L' AG est composée d'un représentant par organisation adhérente et de 25 représentants des comités locaux.
  - Le CA comprend 33 membres, dont 15 ONG, 15 administrateurs régionaux, 2 membres non-ONG et le président.
  - Le bureau est composé de représentants d'ONG et d'autres organisations et de bénévoles. Il est préparé par le secrétariat politique avec l'objectif de réagir rapidement aux événements.
  - Deux conseils nord et sud, qui gèrent les activités dans les pays, sont composés de représentants d'ONG, de bénévoles et du personnel de la coupole. Le Conseil nord est également impliqué dans la campagne.

Les grosses ONG<sup>18</sup> sont représentées au conseil d'administration, au conseil nord et au conseil sud.

- La structure exécutive : le secrétaire général travaille avec 6 services (campagne nord, étude, travail sud, affaires internes, gestion des ressources humaines, communication interne et externe) pour réaliser la mission de l'organisation. Il existe également 7 groupes de travail constitués soit autour de thématiques (notamment en lien avec les ODM), soit autour de problématiques régionales (comme Afrique Centrale).
- Les ressources humaines et financières de 11.11.11

Le nombre de personnes travaillant au niveau de la coupole flamande correspond à 65,6 équivalent temps plein. En 2004 les ressources de la coupole s'élèvent à environ 12 millions euros dont 43% proviennent de subsides dont le détail sera présenté au chapitre 3.2.6.

### **3.1.2. Présentation de la coupole francophone (CNCD)**

---

- Les objectifs du CNCD

A travers la charte réactualisée en 2003, le CNCD se définit comme une « organisation de coopération, de jeunes, de femmes, syndicalistes, d'éducation permanente, membres du personnel du CNCD, militantes et militants engagés dans la construction d'un monde plus juste et plus solidaire : nous affirmons vouloir œuvrer collectivement au sein du CNCD pour faire de celui ci un moteur de mobilisation en vue de transformer mentalités et comportements, structures et décisions politiques en faveur d'un développement équitable et durable dans de monde et plus particulièrement dans le Sud ».

- La composition

Le CNCD est composé de 110 organisations<sup>19</sup>, dont une cinquantaine d'ONG et une cinquantaine d'autres organisations culturelles, économiques, sociales (deux syndicats), des mandataires des assemblées locales, des comités membres, des personnes individuelles choisies pour leurs compétences et des comités de base. Bien que les données disponibles au niveau de la DGCD et au niveau de la coupole n'aient pas permis de connaître la taille de toutes les 47 ONG membres en 2005, il apparaît que les petites ONG sont fortement représentées dans le CNCD. Concernant les membres non-ONG, il n'a pas été possible non plus d'obtenir auprès de la coupole des données quantitatives sur leur nombre par type. Il faut signaler qu'il n'y a pas de cotisation pour adhérer au CNCD.

- Les principales activités
  - L'organisation de la campagne et la redistribution des fonds ;

---

<sup>18</sup> Il s'agit des ONG dont le budget global co-financé par la DGCD dépasse 1 million d'euros, voir le détail au chapitre 3.2.2

<sup>19</sup> Sources CNCD

- L'information (journal de la campagne, site, expositions) et la formation ;
- La recherche, la production de documents, l'élaboration d'argumentaires, l'organisation de journées et de campagne à des fins de sensibilisation, la production d'outils et de supports, l'organisation de forum, la contribution à l'organisation de journées, la participation à des forums mondiaux et à des conférences internationales, l'interpellation et le suivi des engagements.
- l'animation de groupes de travail ou de plates formes :
  - La plate forme Afrique centrale, comprenant une trentaine d'Ong et organisations ;
  - La plate forme migration et développement comprenant une quarantaine d'Ong et organisations ;
  - La plate forme souveraineté alimentaire, comprenant une quarantaine d'Ong et organisations ;
  - Un réseau Accords de Cotonou comprenant une cinquantaine d'Ong et organisations de 22 pays
  - Une plate forme Mexique comprenant une quinzaine d'Ong et organisations
- La structure (voir le schéma de la structure et des instances en annexe 6)

Suite à l'audit de 2003 évoqué dans le chapitre 2, une réforme de l'organisation du CNCD a été entreprise comportant la réorganisation de la structure exécutive en 2004 et une réforme des instances en 2005 et 2006.

- Au niveau de la structure exécutive : La réforme définit un département « recherche et plaidoyer politique » qui a en charge les études, les publications, la sélection des programmes, la sensibilisation et l'interpellation politique ; un département « mobilisation et campagne 11.11.11 » qui a en charge la décentralisation des actions en régions et l'organisation de la campagne 11.11.11 ; un département « administration ». L'équipe exécutive est pilotée par les 3 responsables des départements et le Secrétaire général.
- A la base : la réforme prévoit la restructuration des réseaux locaux de bénévoles qui deviennent des « espaces de plaidoyers locaux » du CNCD en contribuant et collaborant avec les antennes locales, mais en étant reconnus dans l'institution à travers le conseil des bénévoles et une représentation à l'AG et au CA. Ce mode de représentation des bénévoles doit se substituer au système actuel selon lequel chaque assemblée régionale mandate son représentant à l'AG Le nouveau mode de représentation prend cours en juin 2006. Il est prévu que l'administrateur régional désigné par l'assemblée régionale joue un rôle d'animation de ces réseaux.

- Au niveau des instances : la réforme prévoit un CA resserré à 15 membres (5 représentants du conseil des bénévoles et 10 représentants des organisations membres, tous collèges confondus) au lieu des 35 membres actuels, et un bureau exécutif composé du président, du vice président, du trésorier et du secrétaire général. Des commissions appuient le CA : commission politique, commission projets et programmes, commission finance, commission animation, commission recherche.
- Les ressources du CNCD

Le nombre de personnes travaillant au niveau du CNCD correspond à 34,6 équivalent temps plein. En 2004, les ressources de la coupole s'élèvent à environ 3 millions euros en 2004 dont 61% proviennent de subsides (DGCD, DRI, Primes emplois, UE, Gouvernement Bruxelles capitale, CGRI, Ministère de l'enfance.).

### **3.1.3. Présentation de la fédération flamande (COPROGRAM)**

---

- Les objectifs de COPROGRAM (source : statut)

Les objectifs de la fédération flamande, agréée conformément à l'Arrêté Royal du 18 juillet 1997, sont : d'être le partenaire des autorités publiques pour les ONG flamandes et bilingues de la coopération au développement ; de défendre les intérêts de ces ONG auprès des différentes autorités publiques ; de représenter les membres dans les structures de concertation pour les matières liées à leur engagement comme personne juridique et comme employeur ; d'optimiser la qualité du travail des membres par l'échange, la formation, les études, les évaluations et les services rendus aux membres ; d'optimiser la collaboration et la répartition des tâches entre les membres.

Une évaluation réalisée en 2003 a conduit la fédération flamande à préciser sa stratégie. Ainsi dans la note de mission et de vision, réactualisée en mai 2005, la fédération CORPROGRAM se focalise sur deux grands objectifs : (1) Le développement d'un secteur professionnalisé qui peut répondre aux nouvelles attentes de la coopération internationale et (2) l'adaptation des politiques et règles administratives à la spécificité des ONG et aux exigences de la coopération internationale. Au niveau du plan stratégique (2004 – 2006), cette nouvelle vision se traduit pour 2005 en trois objectifs spécifiques : (i) stimuler les ONG pour qu'elles s'adaptent aux nouveaux défis de la coopération au développement ; (ii) contribuer à l'amélioration de la qualité du secteur par des processus de formation collective, en stimulant et accompagnant le renforcement des visions ; (iii) adapter le cadre politique, la réglementation et l'application de la réglementation aux nouveaux rôles des ONG et au renforcement de la qualité de leurs travaux.

#### ❑ La composition

L'Arrêté Royal de 1997, article 20, définit la composition des fédérations qui doivent avoir comme membres « au moins une majorité des ONG, d'un groupe linguistique, agréées dans le cadre du présent arrêté ; [...] accepter comme membres de droit toutes les ONG agréées par le Ministre dans le cadre du présent arrêté, et qui en font la demande ; accorder le droit de vote à tous les membres qui ont payé la cotisation. Celle ci ne peut dépasser 1.500 euros ».

COPROGRAM a deux types de membres, les membres ordinaires et les membres associés. Les membres ordinaires sont les ONG reconnues par les autorités belges sur base de l'AR de juillet 1997, membres dont l'organisation ne peut refuser l'adhésion ; ainsi qu' ONG qui ont demandé à être reconnues par les pouvoirs publics ou qui, par leur nature ou leurs activités, contribuent à la réalisation des objectifs de COPROGRAM .

Les membres associés sont une catégorie qui a été créée en 2003. Ce sont des organisations dont COPROGRAM ne défend pas les intérêts, mais qui ont le droit de participer aux journées d'étude et de formation et qui reçoivent l'information que la fédération communique aux membres ordinaires.

A l'heure actuelle, COPROGRAM compte 63 membres ordinaires et 7 membres associés.

#### ❑ Les activités

Les activités de COPROGRAM sont : La production de notes de recommandations pour la DGCD, le suivi de la réglementation de subsides au niveau DGCD et UE et le suivi des autres réglementations d'application (ASBL, fiscalité), des appuis en matière réglementaire, la participation aux commissions techniques avec DGCD et autres instances de concertation, l'observation du dialogue de politique DGCD/ONG, la publication commune de l'annuaire des ONG avec 11.11.11, le site, le courrier hebdomadaire , l'organisation de groupes sectoriels et ad hoc, les formations (en gestion des ressources humaines, en gestion du cycle du projet, cadres logiques, IKOS), l'organisation de Journées d'études, université d'été (avec Acodev) , le suivi de la réflexion sur la qualité., l'aide au plan d'action, le suivi des membres selon les besoins, la gestion de la base de données experte, l'identification des thèmes stratégiques (qualité, dé-fédéralisation) et des besoins des ONG en la matière, des recherches et travaux en appui aux autres fonctions et aussi en matière de dossiers ONG (en vue du dialogue politique).

#### ❑ La structure (voir le schéma de la structure et des instances en annexe 6)

L'assemblée générale, composée actuellement de 70 membres, se réunit une fois par année. En 2004, les statuts ont été adaptés à la nouvelle législation pour les asbl et une nouvelle catégorie de membres associés a été créée. Le CA est composé de 15 membres effectifs et d'un bon nombre d'observateurs. Les administrateurs sont élus pour une période de trois ans.

COPROGRAM a mis sur pied quinze groupes de travail : le groupe sud, le groupe aide d'urgence, quatre groupes autour du fonds de survie, le groupe ONG médicales, le groupe éducation avec un sous-groupe formation mondiale, le groupe ressources humaines, coopérants, bourses, services, gestion financière et le groupe employeurs. Chaque groupe mène une réflexion sur son secteur d'activité et donne des avis au secrétaire-général et au CA

- ❑ Les ressources humaines et financières

Le nombre de personnes travaillant à COPROGRAM est de 4 équivalent temps plein. Les ressources de COPROGRAM sont d'environ 460.000 euros en 2005, dont 370.000 euros de subsides de la DGCD, 80.000 euros de contributions des membres, le reste étant constitué d'autres subsides.

### **3.1.4. Présentation de la fédération francophone (ACODEV)**

---

La fédération ACODEV étant régie par le même Arrêté Royal, elle présente beaucoup de similitude avec COPROGRAM ; les différences seront analysées plus loin.

- ❑ Les objectifs d'ACODEV (Source : site)

Les objectifs d'ACODEV sont également conformes à l'Arrêté Royal de 1997. Il s'agit de représenter, défendre et promouvoir les intérêts de leurs membres dans leur relation avec les pouvoirs publics, et l'ensemble des bailleurs de fonds publics pour les activités subsidiées dans le domaine de la coopération au développement, de faciliter le travail des ONG, de fournir des prestations d'information et de services au profit de tiers, de créer et stimuler des synergies au sein et autour d'ONG, enfin de faire reconnaître le monde des ONG dans son ensemble et sa diversité.

- ❑ La composition

L'Arrêté Royal de 1997, article 20, définit de la même manière la composition des fédérations (voir dessus pour COPROGRAM).

ACODEV rassemble les ONG francophones et germanophones. Les adhérents sont de deux types : les membres effectifs et les adhérents. ACODEV compte, en 2006, 90 membres, 83 ONG membres effectifs, dont 82 agréés par la DGCD, et 7 adhérents.

- ❑ Les activités

Les activités d'ACODEV sont les mêmes que celle de COPROGRAM, à l'exception des types de formation qui seront comparées plus loin.

- ❑ La structure (voir le schéma de la structure et des instances en annexe 6)

La structure d'ACODEV est la même que celle de COPROGRAM

ACODEV est composée de 85 membres qui constituent l'AG.

Le CA est composé de 10 à 15 membres ; actuellement, il comporte 14 membres représentant les ONG suivantes : COTA, FCD, SOS Faim, Aquadev, Oxfam Solidarité, Volens, Entraide et fraternité, CRB – Fr, Iles de Paix, MSF, FUCID, HI, Solidarité Mondiale, CNCD.

La fédération a mis en place 4 groupes sectoriels correspondant aux 4 grands types d'activités éligibles aux co-financements : le financement de partenaires, l'éducation au développement, l'offre de services et l'envoi de personnes. Chaque groupe mène une réflexion sur son secteur activité et donne des avis au CA d'ACODEV.

### **3.2. La comparaison des 4 organisations**

La comparaison porte sur différents aspects et s'inscrit dans une double perspective :

- L'analyse des finalités des organisations, de leur composition, leurs partenaires, leur structuration, leurs ressources humaines et leurs budgets contribuera à éclairer ce qui constitue les caractéristiques et les spécificités de chaque organisation.
- La comparaison des activités apportera des informations sur les différences, mais également, sur les risques de recouvrement et/ou sur les complémentarités potentielles.

Le document principal ne présente que les domaines de comparaison qui sont pertinents pour l'étude. Les autres domaines de comparaison sont renvoyés en annexe 8 La comparaison des finalités entre les deux coupoles est pertinente, car elle permet de voir comment deux organisations, qui à l'origine n'en était qu'une, ont évolué après leur séparation dans deux contextes très différents. La comparaison des deux fédérations dont le rôle est défini par l'arrêté royal de 1997, est également pertinente car elle permet de voir comment les deux organisations ont pu évoluer, chacune avec ses spécificités, dans deux contextes différents. La comparaison de la composition des coupoles aurait été pertinent à conduire notamment sur la taille des ONG membres, malheureusement comme cela a déjà été signalé, faute de données disponibles au niveau de la DGCD et du CNCD, elle reste limitée. Les démarches entreprises pour le traitement des données disponibles seront présentées en détail au chapitre 3.2.2. La comparaison est conduite, entre fédérations et coupoles, sur les types d'activités pour appréhender les superpositions ou les collaborations entre organisations engagées dans des activités répondant aux nouveaux enjeux.

La comparaison est faite entre les deux coupoles et entre les deux fédérations, pour certains aspects comme leurs finalités et leur compositions, mais dans les autres domaines et par rapport aux objectifs de l'étude, elle sera surtout développée entre la coupole et la fédération de chaque ensemble linguistique.

### 3.2.1. Comparaison des finalités des 4 organisations

---

#### □ Entre les deux coupoles

Les finalités des deux coupoles sont comparées à partir de leur charte respective.

Les deux coupoles se définissent de manière un peu différente, 11.1.11 comme «une coupole de mouvement nord/sud» et le CNCD comme « organisation de coopération, de jeunes, de femmes, syndicalistes, d'éducation permanente, membres du personnel du CNCD, militantes et militants engagés ». Mais leurs grandes finalités se rejoignent autour de la construction d'un monde « plus équitable », « plus juste » « plus solidaire », en se positionnant comme une organisation engagée, motrice de changement, à travers des actions de nature politique au niveau national, international et au sud. Une autre différence existe entre les coupoles. 11.11.11 définit des grands axes stratégiques pour parvenir à une telle finalité.. Ainsi la coupole flamande met en avant la nécessité de construire de nouvelles forces, de mener des actions à l'échelle mondiale avec un accent fort nord-sud, de trouver des alliés, à l'échelle de la Flandre, en dehors du mouvement (syndicats, mouvements de paix et de l'environnement), d'avoir des exigences concrètes, par rapport à des points cruciaux de la politique nord-sud et enfin d'avoir une approche pragmatique<sup>20</sup>. Le CNCD, pour sa part définit également de grandes finalités, mais elles ne sont pas traduites sous une forme opérationnelle, à tel point que le lien n'est pas toujours évident entre de tels objectifs et les fonctions et activités mises en avant dans les statuts, comme la coordination des ONG et autres organisation, la réalisation d'études, la promotion d'information et la formation, l'organisation de campagne.

Ce souci de pragmatisme renvoie aux difficultés rencontrées par les coupoles à définir des objectifs et des résultats à atteindre, en matière d'action politique, qui soient opérationnels, compris et appropriés par leurs membres. Il s'agit d'une question importante, liée à la spécificité du rôle politique des coupoles ; elle sera abordée, au chapitre 4, dans le cadre de la présentation des résultats du questionnaire, pour la partie traitant des enjeux, et elle fera l'objet, au chapitre 5, d'analyse et de propositions.

#### □ Entre les deux fédérations

L'Arrêté Royal de 1997, article 22, définit le rôle, la finalité et les tâches des deux fédérations, voir en 3.1.3 et 3.1.4

La principale différence entre les deux fédérations est que COPROGRAM, suite à une évaluation en 2003 a défini de nouveaux objectifs, alors que ceux d'ACODEV sont restés les mêmes qu'initialement.

---

<sup>20</sup> Pragmatisme : la notion n'est pas définie au préalable, mais mise en avant par la coupole. Nous la comprenons comme le souci d'une traduction opérationnelle et réaliste des grandes finalités des coupoles qui sont de nature politique et très générale.

Face aux nouveaux défis de la coopération au développement, le rôle de COPROGRAM est défini, par rapport aux ONG, pour leur professionnalisation et par rapport à l'administration, pour l'adaptation de la réforme sur les co-financements aux nouveaux rôles des ONG.

La question de la professionnalisation et de la qualité du travail des ONG pour répondre aux nouveaux défis fera l'objet d'analyse et de propositions au chapitre 5.1.

### 3.2.2. La comparaison au niveau de leur composition

#### ❑ Comparaison des types de membres entre coupoles et fédérations

La différence la plus significative entre les coupoles et les fédérations du point de vue de leur composition, c'est que les premières sont composées d'une grande diversité de membres : associations à caractère social, politique, économique, mouvements pour la paix, mouvements politiques de jeunes, centres d'études, organismes de formation, mandataire des assemblées locales des coupoles et individus, alors que les secondes ne sont constituées que d'ONG, agréées ou non.

#### ❑ Comparaison des membres des deux coupoles

L'étude a cherché à comparer les deux coupoles sur le nombre d'ONG, mais également, sur le nombre de membres non-ONG par catégorie.

Les différents types de membres non-ONG pour 11.11.11, tels qu'ils ont été déjà présentés au chapitre 3.1.1, sont des coupoles, des organisations tiers monde, des comités pays, des syndicats, des organisations de formation d'adultes et des mouvements d'éducation permanente, des organisations de jeunes, des centres d'études, des mouvements politiques de jeunes et des mouvements pour la paix. 11.11.11 a fourni les données suivantes concernant les types de membres non-ONG

Tableau N°1: Répartition des membres de 11.11.11 par types

Type	Nombre de membres	%
ONG	41	60
Coupoles	3	4
Organisations tiers-monde	4	6
Comités pays	3	4
Syndicat	1	2
Organisation de formation d'adultes / mouvements d'éducation permanente	1	2
Organisation de jeunes	5	7
Centre d'études	1	2
Mouvements politiques de jeunes	5	7
Mouvements de paix	4	6
<b>Total</b>	<b>68</b>	<b>100</b>
<b>Comités de base (par commune)</b>	<b>375</b>	
<b>Comités provinciaux (un par province plus Bruxelles)</b>	<b>6</b>	

Sources : Documents et site 11.11.11

Le CNCD a fourni une liste exhaustive de ses membres (voir site CNCD), soit 110 membres, dont une cinquantaine d'ONG et une soixantaine de non-ONG. Mais la coupole francophone n'est pas en mesure de préciser la répartition des 60 autres membres non-ONG, selon les catégories définies par leurs statuts, c'est à dire : les organisations sociales, économiques et culturelles, les mandataires des assemblées locales du CNCD, les personnes choisies pour leur compétences, les associations d'éducation permanente, les mandataires des comités membres. Le tableau ci dessous présente donc les types de membres du CNCD, le nombre par catégorie n'étant pas disponible.

Tableau N°2: Répartition des membres du CNCD par types

Type de membres	Nombre de membres	%
ONG	50	45
organisations culturelles, économiques et sociales	?	
Mandataires des assemblées locales du CNCD <sup>21</sup>	?	
personnes choisies pour leurs compétences <sup>22</sup>	?	
mouvements d'éducation permanente	?	
Deux mandataires représentant les comités membres (CIRE, CNA)	2	
	110	100

Sources : Statuts et site CNCD 2005

Le fait que les catégories définies par la coupole flamande et celles définies par la coupole francophone ne sont pas les mêmes et que cette dernière ne dispose pas du nombre de membres par catégorie, n'a pas permis de conduire une réelle comparaison de la composition des deux coupoles. Il est seulement possible d'affirmer que la coupole flamande comporte moins d'ONG que la coupole francophone.

#### □ La taille des membres

La comparaison a porté sur la taille des ONG membres des 4 organisations. La première difficulté était d'identifier un critère pertinent permettant de mesurer la taille des ONG et pour lequel les données soient disponibles. Dans la mesure où les financements ne proviennent pas que de la DGCD<sup>23</sup>, des informations concernant le budget global des ONG ont été recherchées. Un tableau concernant le budget total des ONG en 2003, basé sur leur déclaration, a pu être fourni par la DGCD, mais les informations ne sont disponibles que pour 73 ONG.

Il a finalement été décidé de se limiter au critère du montant du budget total cofinancé par la DGCD, pour lequel les informations concernaient un nombre plus important d'ONG. La lecture des tableaux des montants approuvés et co-financés par la DGCD a donné des informations pour 84 ONG en 2003, 84 ONG en 2004 et 87 ONG en 2005. Il faut préciser

<sup>21</sup> Leur nombre en cours de définition, voir les derniers statuts du CNCD 2005

<sup>22</sup> Au maximum 20% des membres de l'AG

<sup>23</sup> A titre d'exemple CARITAS est peu subventionné par la DGCD mais plutôt par le Fonds Belge de Survie et par l'UE.

que la liste des ONG co-financées durant ces 3 années n'est pas exactement la même d'une année sur l'autre. Mais les consultants ont été confrontés à une autre difficulté dans la recherche des données pour apprécier la taille des ONG-membres des coupoles et des fédérations. En effet, les informations sur les montants co-financés par la DGCD, pour les ONG membres de COPROGRAM, concernent pour 2005, 33 ONG, soit 40% des 83 ONG que compte la fédération flamande. Pour ACODEV, les données concernent en 2005, 45 ONG, soit 47% des 95 ONG que compte la fédération francophone. Pour 11.11.11, les données sont disponibles, en 2005, pour 19 ONG, soit 50% des 38 ONG membres de la coupole flamande. Enfin pour le CNCD, les données pour 2005 concernent 26 ONG, soit 55% des 47 ONG membres de la coupole francophone. Il faut donc noter le caractère lacunaire des informations pour 2005. Le tableau ci-dessous synthétise la répartition des ONG selon leur taille dans les 4 organisations pour l'année 2005.

**Tableau N°3 : Répartition par organisation des ONG membres selon le montant du co-financement perçu de la DGCD en 2005**

Co-financement DGCD (en euros)	Plus de 3 millions	De 1 à 3 millions	De 500.000 à 1.000.000	Moins de 500.000	Nombre d'ONG pour lesquelles les données sont disponibles	TOTAL ONG
11.11.11	5	2	5	7	19	38
COPROGRAM	9	4	8	12	33	83
CNCD	3	3	3	17	26	47
ACODEV	7	5	7	26	45	95

Source : Données sur les co-financements DGCD pour 2005

Dans la mesure des données disponibles pour 2005, il est possible de constater que les deux organisations flamandes sont composées d'un plus grand nombre de très grosses ONG que la coupole et la fédération francophones. Une telle situation est imputable à une plus forte dynamique de regroupement des ONG en Flandre, que du côté francophone et germanophone où leur morcellement demeure. La comparaison entre la fédération et la coupole, pour chacun des deux ensembles linguistiques, montre que les premières sont constituées d'un plus grand nombre de très grosses (plus de 3 millions d'euros) et grosses ONG (de 1 à 3 millions d'euros) que les secondes. Ainsi, sur les 45 membres d'ACODEV pour lesquels l'information est disponible, 12 ont un budget co-financé qui dépasse 1 million d'euros. Au CNCD, sur les 26 membres pour lesquels l'information est disponible, seulement 6 ont un budget co-financé supérieur à ce seuil. Parmi les 33 membres de COPROGRAM pour lesquels l'information est disponible, 13 disposent d'un budget co-financé supérieur à 1 million d'euros ; au sein de la coupole 11.11.11, on dénombre seulement 7 membres (sur les 19 membres pour lesquels l'information est disponible) dont le budget co-financé dépasse ce niveau.

#### □ La pluralité d'appartenance des ONG

Les ONG peuvent être membres de plusieurs organisations simultanément. Le tableau ci-dessous présente la répartition des ONG en fonction du nombre d'organisations dont elles sont membres.

Tableau N°4 : Répartition des ONG en fonction du nombre d'organisations auxquelles elles appartiennent

Coupoles et fédérations dont l'ONG est membre	0	1	2	3	4	Total
Nombre ONG	14	61	57	9	7	148
%	9	41	38	6	5	100

Source : Base de données DGCD, 2005

La répartition des ONG belges dans les coupoles et les fédérations indiquent que sur les 148 recensées, sept appartiennent aux 4 organisations ; il s'agit de CARITAS, CNA/NKO, FONDAM/DAM, OXFAM Solidarité, VOLENS/VRIJON, VSF/DZG et Wereldsolidariteit/Fonds de Solidarité Mondiale qui représentent les plus grosses ONG nationales. Les entretiens, qui seront analysés aux chapitres suivant, ont mis en avant le fait que ces grosses ONG, membres des 4 organisations, peuvent jouer un rôle moteur dans le développement d'une vision plus large des enjeux et dans le développement de collaborations entre organisations flamandes et francophones. A l'opposé, quatorze ONG sur 148 n'appartiennent à aucune des 4 organisations. Mais la grande majorité des ONG, soit près de 80%, sont membres d'une ou deux organisations.

### 3.2.3. La comparaison des activités

La comparaison des activités est conduite en priorité entre coupole et fédération de chaque ensemble linguistique pour identifier, celles qui sont identiques et s'il peut y avoir superposition ou, au contraire, si la collaboration existe ou est à développer.

- La comparaison entre les activités de 11.11.11 et celles COPROGRAM

Le tableau en annexe 7 indique en bleu les types d'activités identiques pour 11.11.11 et COPROGRAM comme les études, l'information, la formation et l'organisation de groupes de travail. Comme ces activités servent dans la pratique à des buts différents, il n'y a pas réellement de superposition dans les actions. Par exemple, les études menées par 11.11.11. couvrent des dossiers thématiques spécifiques, le travail politique à l'échelle régionale ou des thèmes transversaux. Les études conduites au niveau de COPROGRAM concernent l'appui aux autres fonctions et au dialogue politique avec l'administration.

Dans le domaine de la formation à l'amélioration de la qualité du travail des ONG, une collaboration existe, dans la mesure où la fédération s'occupe principalement des formations, alors que la coupole mise sur les échanges, la capitalisation et la diffusion des bonnes pratiques. Les secrétaires généraux participent mutuellement au conseil d'administration de l'autre organisation dans l'optique, entre autres, d'éviter des recouvrements dans leurs activités et de définir leur mode de collaboration.

- La comparaison entre les activités du CNCD et celles d'ACODEV

La coupole et la fédération francophones ont des types d'activités bien distinctes, même si certaines d'entre elles se recoupent, pouvant entraîner des superpositions. Le tableau en annexe 7 indique en bleu les activités identiques pour CNCD et ACODEV.

Les types d'activités identiques identifiées sont l'information, le site, la formation, l'organisation de groupes de travail et de journées d'étude et la recherche. Mais ces activités recouvrent en fait des domaines différents et visent des objectifs distincts.

Le site et le journal « Demain le Monde » du CNCD informent sur les priorités politiques et thématiques de l'organisation, en matière de coopération au développement, et sur la manière d'organiser la solidarité à travers la campagne. Le Courrier d'ACODEV apporte des informations sur ses activités comme les groupes sectoriels, les compte rendus des journées d'étude et le programme de formation, sur la mise en œuvre de la réforme au niveau de la DGCD, sur l'actualité au niveau de l'espace international Wallonie Bruxelles et, enfin, sur l'actualité au niveau co-financement européen et CONCORD. Les activités d'information du CNCD sont de nature politique, alors que celles d'ACODEV sont techniques.

Le CNCD organise des formations sur les droits économiques sociaux et culturels (DESC) à destination de ses membres, des formations sur les enjeux des relations nord sud à destination de ses groupes locaux, un atelier genre pour les organisations membres ou encore un séminaire sur les régimes de propriété intellectuelle et commerce international. Les formations d'ACODEV destinées à ses membres concernent la gestion des ressources humaines et le cycle du projet, l'éducation au développement ou l'évaluation. Les formations organisées par la coupole ont un objectif politique de sensibilisation et d'éducation au développement. Les formations conduites par ACODEV sont exclusivement méthodologiques. Il s'agit donc d'activités de formation bien distinctes. Cependant, le fait qu'ACODEV ait initié, en 2005, une journée d'étude de formation sur « positionnement stratégique » pour permettre aux ONG d'analyser leur vision, leur mission, leurs forces et leurs faiblesses et de définir leurs choix stratégiques, conduit la fédération à ne pas se limiter aux aspects techniques ou méthodologiques, mais à se situer aussi sur le champ du politique. L'initiative d'une telle formation pourrait aider les ONG à définir leurs choix politiques et leur vision, tout en se donnant des modalités d'action en cohérence avec ces choix.

L'animation de groupes de travail et de journées d'étude au CNCD correspond à un objectif de sensibilisation et d'éducation au développement de ses membres, alors que ces mêmes types d'activités au niveau d'ACODEV sont centrés sur la mise en œuvre de la réforme.

L'activité de recherche au niveau du CNCD vise à alimenter des dossiers thématiques, pour la construction d'argumentaires face au public ou aux pouvoirs publics. L'activité de recherche au niveau d'ACODEV prépare le « dialogue politique » entre les ONG et la DGCD, elle a donc un objectif plus technique.

En conclusion : Les activités respectives du CNCD et d'ACODEV sont bien distinctes, et recouvrent des domaines bien différents même lorsqu'il s'agit, dans les deux cas, d'information, de formation et de recherche. Mais il existe des activités, comme l'appui apporté aux ONG, pour la définition d'une vision et d'une orientation stratégique qui pourraient faire l'objet d'une collaboration renforcée entre la coupole et la fédération francophone.

Au niveau du renforcement de la qualité, la collaboration existe entre la coupole et la fédération flamandes qui se sont définies des domaines d'appui différents vis à vis de leurs membres. La question du renforcement de la qualité fera l'objet d'analyse et de propositions au chapitre 5.1.

### 3.2.4. La comparaison au niveau des partenaires

La comparaison entre les 4 organisations porte ensuite sur les acteurs et partenaires avec lesquelles elles travaillent. Le tableau ci dessous montre en grisé les acteurs et partenaires visés par les deux coupoles et les deux fédérations.

Tableau N°5 : des acteurs et des partenaires auxquels s'adressent les coupoles et fédérations

Partenaires/Acteurs	11.11.11	CNCD	COPROGRAM	ACODEV
Leurs membres				
Acteurs sud				
Public				
Communes				
Associations de migrants				
Coupoles				
Experts de la coopération				
Universités,				
Médias				
Pouvoirs publics				
UE				

Sources : Programme triennal 2004-2006 COPROGRAM et ACODEV et Programme quinquennal 2003-2007 pour 11.11.11 et le CNCD.

Les quatre organisations travaillent, en premier lieu, avec leurs membres (ONG pour les fédérations, et ONG, mouvements, groupes de base, associations pour les coupoles) et avec les pouvoirs publics/bailleurs et UE. Deuxièmement, elles collaborent avec les experts de la coopération qui interviennent dans la sélection des projets de leurs membres, pour les coupoles et dans le dialogue politique au niveau de la DGCD, pour les fédérations. Troisièmement les quatre organisations sont en relation avec les universités, que ce soit pour leurs activités de recherche ou pour les appuis qu'elles reçoivent (le cas de 11.11.11 appuyé par l'université de Louvain et par HIVA). Quatrièmement elles sont en lien avec les médias. Enfin, les deux fédérations sont en relation avec les coupoles et ces deux dernières sont en relation l'une avec l'autre.

Mais les deux coupoles ont, outre les partenaires présentés ci dessus, d'autres interlocuteurs :

- Les acteurs au sud, en particulier les coupoles locales, qu'elles visent à renforcer. A titre d'exemple, 11.11.11 appuie des réseaux d'associations et d'ONG en République Démocratique du Congo (RDC). Le CNCD intervient également dans des programmes au sud, comme le chantier forum au Mali dans le cadre de la construction de salles de classes.
- Le public auprès duquel elles mènent des actions de sensibilisation et, s'il s'agit de la communauté éducative, des actions d'éducation au développement.

La coupole francophone a également d'autres partenaires. Elle est l'organisation qui a le plus grand nombre de types de partenaires puisqu'elle travaille également avec deux autres interlocuteurs que sont les communes et les associations de migrants.

La dimension du partenariat au sud, comme nouvel enjeu stratégique, pour les coupoles et leurs membres fera l'objet d'analyse et de propositions au chapitre 5.

### 3.2.5. La comparaison au niveau des structures

Les coupoles et les fédérations ayant des raisons d'être, des finalités et des compositions différentes et des activités en grande partie différentes se sont dotées de structures différentes. La comparaison porte sur les deux fédérations, puis sur les deux coupoles. Elle permet de voir comment fédérations et coupoles ont évolué dans deux contextes différents.

#### □ Les deux fédérations

Les deux fédérations ont la même organisation.

Les AG des 2 fédérations sont composées des ONG membres

Le CA de COPROGRAM et celui d'ACODEV comportent respectivement 14 et 13 représentants d'ONG. Le tableau qui suit présente la répartition des membres des deux CA selon leur taille. Le critère de différenciation pris en compte est le budget global dans le cadre du co-financement DGCD ; il comporte donc des limites car il ne tient pas compte des autres sources de financement publiques ou provenant de l'UE.

**Tableau N°6 :** La composition du CA d'ACODEV et de celui de COPROGRAM, selon la taille des ONG évaluée sur la base du budget co-financé (en €)

Fédération	Plus de 3 millions	De 1 à 3 millions	De 500.000 à 1.000.000	Moins de 500.000	TOTAL ONG
COPROGRAM	11	1		2	14
ACODEV	5	3	1	4	13

Sources : Documents fédérations, entretiens avec responsables, base de données DGCD

Au niveau du CA de COPROGRAM, il faut noter que sur les 14 membres du CA, douze sont de grosses et de très grosses ONG. Le secrétaire général de 11.11.11. participe aux réunions du conseil comme observateur.

Au niveau du CA d'ACODEV, il faut également noter la présence de très grosses ONG comme MSF, Oxfam Solidarité et Handicap International, et de grosses ONG comme SOS Faim, FCD et CRB-Fr qui représentent au moins 6 membres du CA sur 13.

Les groupes de travail des deux fédérations diffèrent. Si ACODEV a 4 groupes de travail correspondant aux 4 domaines de financement de la DGCD : financement de partenaires, éducation au développement, offre de services, envoi de volontaires, Coprogram a quinze groupes de travail comme cela a été décrit en 3.1.3 Les groupes éducation au développement peuvent être comparés : le groupe sectoriel éducation au développement d'ACODEV a

élaboré un référentiel commun, alors que le groupe éducation de COPROGRAM a travaillé sur une démarche méthodologique basée sur IKOS, dont la présentation sera développée au chapitre 5.4.2, avec un objectif de concertation entre les différentes approches méthodologiques et spécialisations thématiques.

□ Les deux coupoles

En ce qui concerne les deux coupoles, leur organisation a évolué différemment en fonction de leurs contextes politiques et institutionnels respectifs. Les évolutions structurelles récentes du CNCD, suite à l'audit de 2003, l'ont conduit à adopter une nouvelle organisation.

Ainsi au niveau de la structure exécutive, des deux coupoles, il existe une correspondance entre les départements de 11.11.11 et ceux du CNCD, même si leur dénomination varie.

**Tableau N°7 : Les départements de la structure exécutive de 11.11.11 et du CNCD**

<b>11.11.11</b>	<b>CNCD</b>
Secrétariat général	Secrétariat général
Gestion des ressources humaines	
Communication interne et externe	
Affaires internes	Administration finance
Campagne communication	Département mobilisation campagne (Promotion marketing et Réseau citoyen)
Etudes	Département recherche plaidoyer
Travail sud	(Recherche et Réseaux thématiques)

Sources : Documents coupoles

Au niveau de ses instances, le CNCD vient d'adopter de nouveaux statuts pour, d'une part, avoir un CA resserré et plus opérationnel et, d'autre part, re-dynamiser son réseau de bénévoles. Le tableau ci dessous compare la composition des CA des deux coupoles (avant la réforme du CNCD)

**Tableau N°8 : La composition du CA de 11.11.11 et du CNCD (2004)**

<b>Type Collège</b>	<b>11.11.11</b>	<b>CNCD</b>
Président	1	1
Secrétaire Général	1 Observateur	1
Une personne		1
Administrateurs régionaux	(3 par région)15	(1 par région)9
Membres fondateurs		2
Collège ONG	15 ONG + 2 non ONG	11
Membres associés		3
Représentants du personnel		2
Chefs de services	(6) Observateurs	
Présidents conseil nord et sud	(2) Observateurs	
<b>TOTAL membres CA</b>	<b>34</b>	<b>30</b>

Sources : Documents coupoles et entretiens avec les responsables de 11.11.11 et du CNCD

A 11.11.11, les ONG représentent presque la moitié des membres du CA et sont le même nombre que les administrateurs régionaux. Au CNCD, les ONG représentent plus du tiers des membres du CA, mais sont un peu plus nombreuses que les administrateurs régionaux. Le nouveau CA du CNCD, qui devrait être élu en juin 2006, sera composé de 15 membres,

soit 10 représentants, tous collèges confondus, sans qu'on sache réellement que sera le poids des ONG, et 5 représentants du conseil du réseau.

Le tableau qui suit présente la taille des ONG membres du CA de 11.11.11 et du CNCD

**Tableau N°9** : La composition du CA de 11.11.11 et du CNCD, selon la taille des ONG évaluée sur la base du budget co-financé (en €)

Sources	Coupole	Plus de 3 millions	De 1 à 3 millions	De 500.000 à 1.000.000	Moins de 500.000	Nombre d'ONG pour lesquelles l'information est disponible	TOTAL ONG
DGCD 2005	11.11.11	7	3	2	1	13	13
	CNCD	1	2	0	6	9	11

Sources : documents coupoles et base de données DGCD pour 2005

Parmi les 11 membres représentant les ONG dans le CA du CNCD, il faut noter la forte représentation des petites ONG.

### 3.2.6. La comparaison des budgets

L'analyse des budgets compare les ressources et les dépenses des deux coupoles et celles des deux fédérations.

- La comparaison des ressources des coupoles

Les tableaux ci dessous comparent les ressources des deux coupoles pour 2004.

**Tableau N°10**: les produits de 11.11.11 et du CNCD (en €) en 2004

Produits	11.11.11		CNCD	
	€	Pourcentage	€	Pourcentage%
Ventes	583.663	4.71	259.159	8,7
Campagne (collecte)	5.682.807	45.97	679.000	22,9
Cotisation	51.503	0.41	0	0,0
Subside DGCD, subvention emploi, Région et communautés	5.350.493	43.29	1.540.421	51,2
Loterie <sup>24</sup>	293.129	2.38	202.671	6,8
Autres bailleurs	185.501	1.50	313.168	10,6
Autres revenus	213.366	1.74		
<b>TOTAL</b>	<b>12.360.462</b>	<b>100</b>	<b>2.963.523</b>	<b>100</b>

Sources : Comptabilité 11.11.11 et CNCD pour 2004

La comparaison des ressources de 11.11.11 à celle du CNCD permet de voir que les principales différences reposent sur le fait que la coupole flamande a une plus grande collecte de fonds, reçoit les cotisations de ses membres et des financements plus importants de la DGCD pour le volet financement de partenaires au sud que la coupole francophone.

<sup>24</sup> Les subsides de la loterie destinés au deux coupoles proviennent des fonds alloués par la loterie à la DGCD

Détail des subsides des deux couples

Tableau N°11 : les subsides de 11.11.11 (en €) pour 2004

Types de subsides 11.11.11	€	Pourcentage
DGCD	<b>4.921.487</b>	92
<i>Financement de partenaires</i>	2.855.015	
<i>Education</i>	1.349.855	
<i>Envoi de personnes</i>	119.851	
<i>Services</i>	596.766	
Communauté flamande	<b>66.723</b>	
Subside province	<b>57.342</b>	
Europe Financement partenaires	<b>2.705</b>	
Autres subsides	<b>5.750</b>	
Primes emplois	<b>296.486</b>	
<b>TOTAL</b>	<b>5.350.493</b>	<b>100</b>

Source : comptabilité 11.11.11 pour 2004

L'analyse du détail financier pour le plan d'action 2004 (annexe 8) montre que les subsides provenant de la DGCD, soit 4.921 .487 euros, correspondent à 92 % des subsides demandés à la DGCD.

Tableau N°12 : les subsides du CNCD (€) pour 2004

Types de subsides CNCD	€	Pourcentage
Campagne 11.11.11. subsides	<b>39 025</b>	2.10
DRI (Division des relations internationales)		23.26
Programme Citoyenneté Démocratie	<b>81 132</b>	4.37
Programme Partenaires	<b>350 112</b>	18.89
DGCD	<b>434.542</b>	23.44
Education	148 015	7.98
Services	286 527	15.46
SPF Justice (Impunité Afrique Centrale)	<b>50 000</b>	2.70
Gouv. Bruxelles Capitale	<b>100 000</b>	5.39
CGRI subsides éducation	<b>4 800</b>	2.59
Subvention Ministre de l'Enfance	<b>26 250</b>	1.40
Europe abolir la dette	<b>313 168</b>	16.89
Primes emplois	454 560	24.52
<b>TOTAL</b>	<b>1 853 589</b>	<b>100</b>

Sources : comptabilité CNCD pour 2004

L'analyse du plan d'action 2004 (annexe 9) montre que les subsides de la DGCD en 2004, soit 434.542 euros, correspondent à 52,4 % des subsides demandés à la DGCD. Le CNCD a obtenu le complément de financement auprès de la DRI.

Il ressort des tableaux 10, 11 et 12, en ce qui concerne les financements publics dont elles bénéficient, que :

- 11.11.11 dépend pour 43% de subsides, dont 92% viennent de la DGCD.
- Le CNCD dépend pour 61% de subsides (belges et UE) dont 23% viennent de la DGCD.

La différence s'explique principalement par le fait que le CNCD ne touche pas de subsides pour le financement de partenaires, alors que pour 11.11.11, cette rubrique représente plus de la moitié du total des subsides. Il faut noter que sur l'ensemble de ses ressources, 11.11.11 dépend à 38% de la DGCD ; pour le CNCD, ce taux est seulement de 15%.

□ La comparaison des dépenses des coupoles

Pour enrichir l'analyse comparative des coupoles, en ce qui concerne l'origine et de l'emploi de leurs ressources financières, il aurait été intéressant de pouvoir examiner l'emploi des subsides qu'elles reçoivent de la DGCD. Cependant, en raison des modes d'organisation comptable spécifiques à chacune des organisations, cela aurait nécessité un travail important de retraitement des données qu'il n'était pas possible de réaliser dans le cadre de la présente étude. Aussi, cette section se limite à comparer la structure globale des dépenses de chacune des coupoles.

Les dépenses totales du CNCD, 3,3 millions d'€ en 2004 sont beaucoup plus limitées que celles de 11.11.11, 12,5 millions d'€ en 2004. Le rapport entre les budgets dépenses des deux coupoles est donc de l'ordre de 1 à 4.

Tableau N°13 : dépenses du CNCD et de 11.11.11.

Dépenses CNCD 2004	€	%	Dépenses 11.11.11. 2004	€	%
Frais directs	264 005	8,0	Financement Membres	2 800 502	22,3
Affectations	1 039 754	31,5	Financement. Partenaires	3 395 627	27,1
Autres dép. (non éligibles)	134 235	4,1	Subsides. Avancés	468 597	3,7
DGCD (offre services+EAD)	127 169	3,8			
Salaires	1 274 673	38,6	Salaires	3 407 364	27,2
UE Abolir la dette	213 153	6,4	Frais variables./activités	1 364 475	10,9
Frais généraux	156 855	4,7	Frais fixes	359 886	2,9
<i>Dont frais de logement</i>	<i>27 614</i>	<i>0,8</i>			
Frais exceptionnel	21 799	0,7	Frais achats & publications	362 759	2,9
Frais amortissement./taxes	46 230	1,5	Frais amortissement./taxes	244 688	2,0
			Frais logement	143 398	1,1
<b>Total dépenses</b>	<b>3 305 487</b>	<b>100</b>	<b>Total dépenses</b>	<b>12 547 296</b>	<b>100</b>

Sources : Comptabilité 11.11.11 et CNCD pour 2004

Le tableau ci-dessus permet notamment de comparer les frais salariaux : ceux du CNCD, 1,274 millions € représentent 38,6% des dépenses, alors que ceux de 11.11.11., soit 3,407 millions €. représentent 27,2% des dépenses. Proportionnellement, le coût salarial est donc plus élevé pour le CNCD.

- La comparaison des dépenses des fédérations

Tableau N°14 : dépenses sur base budget 2005, Coprogram et Acodev

Types de Charges	Budget COPROGRAM (€)	%	Types de Charges	Budget ACODEV (€)	%
Total frais de personnel	333.066	73,0	Total frais de personnel	394.000	75,5
Total fonctionnement	54.572	12,0	Total fonctionnement	127.950	24,5
ONG et frais programme. de formations	48.984	10,7			
frais pour compte des membres	19.733	4,3			
<b>TOTAL</b>	<b>456.355</b>	<b>100</b>	<b>TOTAL</b>	<b>521.950</b>	<b>100</b>

Sources : comptabilité fédération pour 2005

La charge principale des fédérations correspond aux coûts salariaux : 73%, soit 333.066 €, dans le cas de COPROGRAM et 75,5%, soit 394.000€, dans le cas d'ACODEV. En termes absolus, les frais de personnel d'ACODEV sont 60.934€ plus élevés que ceux de COPROGRAM, soit un écart de 15% environ. La différence dans les frais du personnel explique, à quelques euros près, l'écart observé entre les budgets totaux des deux fédérations.

COPROGRAM a distingué deux centres de frais, qui sont inclus dans le libellé « frais de fonctionnement » d'ACODEV. Ce sont les frais « ONG et programmes de formations » et les « frais pour compte des membres ». Au total, les frais de fonctionnement des deux fédérations sont plus ou moins au même niveau.

### 3.2.7. La comparaison des ressources humaines

- Pour les deux couples

Le tableau ci dessous représente les ressources humaines en équivalent temps plein (ETP) dans les différents départements de 11.11.11 et du CNCD.

Tableau N°15 : Les ressources humaines à 11.11.11 et au CNCD

11.11.11	ETP	CNCD	ETP
Secrétariat général	7,1	Secrétariat général	2
Gestion des ressources humaines			
Communication interne et externe			
Affaires internes	10,5	Administration finance	6
Campagne communication	27,10	Département mobilisation campagne (promotion marketing et Réseau citoyen)	12,5
Etudes	7,5	Département recherche plaidoyer	14,1
Travail sud	13,4	Recherche et Réseaux thématiques	
<b>TOTAL</b>	<b>65,6</b>		<b>34,6</b>

Sources : 11.11.11 et CNCD

Les ressources humaines sont presque deux fois plus importantes à 11.11.11 qu'au CNCD.

- Pour les deux fédérations

Le tableau ci dessous présente pour chacune des fonctions des deux fédérations le nombre d'équivalent temps plein (ETP)

**Tableau N°16 :** Les ressources humaines des deux fédérations (en mois par an et en équivalent temps plein, ETP)

<b>COPROGRAM</b>	<b>Nbre Mois</b>	<b>ETP</b>	<b>ACODEV</b>	<b>Nbre mois</b>	<b>ETP</b>
Secrétaire général	12,0	1,00	Secrétaire général	12	1,00
	9,6	0,80	Secrétaire du SG	12	1,00
Gestion ressources humaines, aspects juridiques	9,6	0,80	Responsable de la fonction réglementation	12	1,00
Groupe gestion financière, récolte des données, annuaire, informatique, site	6,0	0,50	Responsable de la fonction Communication et coordinatrice	12	0,70
Groupe sud, FSB, aide, Concord, EU	(1)	1,00	Responsable de la fonction Synergie	12	1,00
Education, formation mondiale et services	12,0	1,00	Responsable de la fonction Appui et qualité	12	1,00
Ressources Humaines	10,0	1,00		12	
Comptabilité, accueil, logistique	(2)	0,50	Responsable informatique et comptabilité	12	0,75
			Responsable de la fonction recherche	12	0,75
	<b>71,5 mois</b>	<b>5,95</b>		<b>108 mois</b>	<b>8,20</b>

Sources : COPROGRAM et ACODEV

(1) 100% janvier à mars, 50% avril à septembre, 100% octobre à décembre

(2) 50% avril à septembre , 15% Octobre à décembre

Le nombre d'équivalent temps plein est plus élevé à ACODEV qu'à COPROGRAM.

### 3.2.8. Premiers constats

Les comparaisons, dans les domaines où celles-ci sont pertinentes, permettent de faire les premiers constats concernant les différences, les spécificités, les superpositions, les collaborations entre ces organisations par rapport aux nouveaux rôles des ONG face aux défis de la coopération au développement.

#### 1. Les finalités des organisations

La comparaison entre les finalités des coupoles a mis en évidence l'existence de grands objectifs similaires. La différence est que la coupole flamande se donne des orientations stratégiques exprime une préoccupation de pragmatisme, ce qui n'est pas le cas pour la coupole francophone. En effet il est difficile pour les coupoles, dont les finalités sont

politiques, de se définir des objectifs et des résultats qui soient opérationnels, compris et appropriés par leurs membres. Ces difficultés sont abordées au chapitre 4 dans la présentation des résultats du questionnaire concernant la connaissance, la compréhension et l'appropriation des enjeux par les membres. Il s'agit d'une question importante, liée à la spécificité du rôle politique des coupes, et sur laquelle nous reviendrons dans la suite de l'analyse et des propositions au chapitre 5.2.

Au niveau des fédérations, les finalités ont été définies initialement dans l'Arrêté Royal de 1997. Ces finalités ont été re-précisées ultérieurement pour tenir compte des nouveaux défis de la coopération au développement. Ainsi, le rôle de COPROGRAM a été redéfini, par rapport aux ONG, pour leur professionnalisation, et par rapport à l'administration, pour l'adaptation de la réforme sur les co-financements aux nouveaux rôles des ONG. Comment des fédérations parviennent-elles ou non à renforcer la professionnalisation et la qualité du travail des ONG, permettant à celles-ci de répondre aux nouveaux enjeux ? Quels sont les obstacles rencontrés et quelles sont les solutions envisagées ? Ces questions feront l'objet d'analyses et de propositions au chapitre 5.

## 2. La composition

Les données disponibles concernant les budgets co-financés par la DGCD de toutes les ONG appartenant aux 4 organisations ne permettent pas de faire une analyse comparative de leur composition sur la base de la taille de leurs membres. En revanche, l'existence de grosses ONG impliquées dans plusieurs de ces organisations est décisive dans l'analyse et la prise en compte d'enjeux à une échelle plus globale et peut jouer un rôle moteur pour construire des ponts et des collaborations entre organisations flamandes et francophones.

## 3. Les activités

Les activités communes à plusieurs organisations ou plutôt conduites en collaboration, notamment dans les domaines de l'appui et de la formation aux membres, à condition que les tâches et rôles de chacune d'entre elles soient bien définies, préfigurent les collaborations éventuelles à développer dans différents domaines, comme le renforcement de la qualité ou la capitalisation d'expériences dans plusieurs domaines stratégiques.

## 4. Les partenaires

Les coupes ont des partenaires multiples. La dimension du partenariat au sud représente un nouvel enjeu stratégique, pour les coupes et leurs membres, en même temps elle s'appuie sur une diversité de pratiques, d'échelles et de thématiques différentes. Elle fera l'objet d'analyses et de propositions au chapitre 5.

## 5. L'organisation

La mobilisation de la base du mouvement avec l'implication des bénévoles dans les combats, les activités et les instances de l'organisation constitue une réalité que les deux coupes ont à prendre en compte. Elle renvoie également à la spécificité et au renforcement du rôle

politique des coupoles par rapport à leurs membres et fera l'objet d'analyses et de propositions au chapitre 5.2.

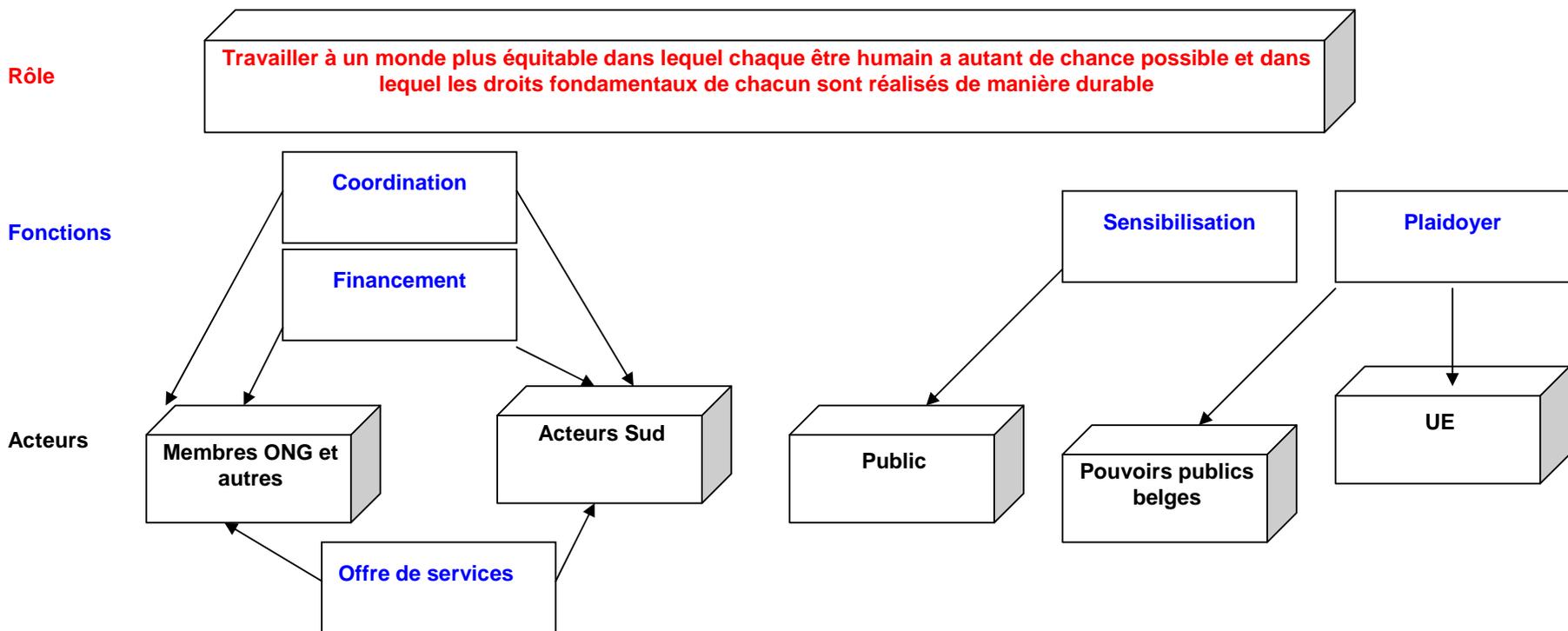
### **3.3. Tableau du rôle et des fonctions des coupoles et fédérations**

Le tableau rôle/fonctions de chaque organisation a été construit à partir d'une grille mettant en relation son rôle principal, les fonctions et les différents types d'acteurs concernés. Le rôle correspond à la mission de l'organisation et les fonctions ont été identifiées à partir des documents des organisations, des études et évaluations disponibles et des entretiens avec les responsables.

### 3.3.1. Tableau rôle/fonctions/acteurs concernés pour la coupole 11.11.11

Le rôle de 11.11.11: « Travailler à un monde plus équitable dans lequel chaque être humain a autant de chance possible et dans lequel les droits fondamentaux de chacun sont réalisés de manière durable ». Les principales fonctions de 11.11.11 sont : le financement de ses membres à travers la collecte de fonds et la redistribution, la coordination, la sensibilisation vis à vis du public, le plaidoyer vis à vis des pouvoirs publics et l'offre de services qui comporte les activités d'appui, de suivi, de formation, et de recherche. Les acteurs avec lesquels 11.11.11 est en relation sont : ses membres (ONG et autres membres), acteurs sud, public, réseau d'enseignants, communes, associations de migrants, pouvoirs publics, UE.

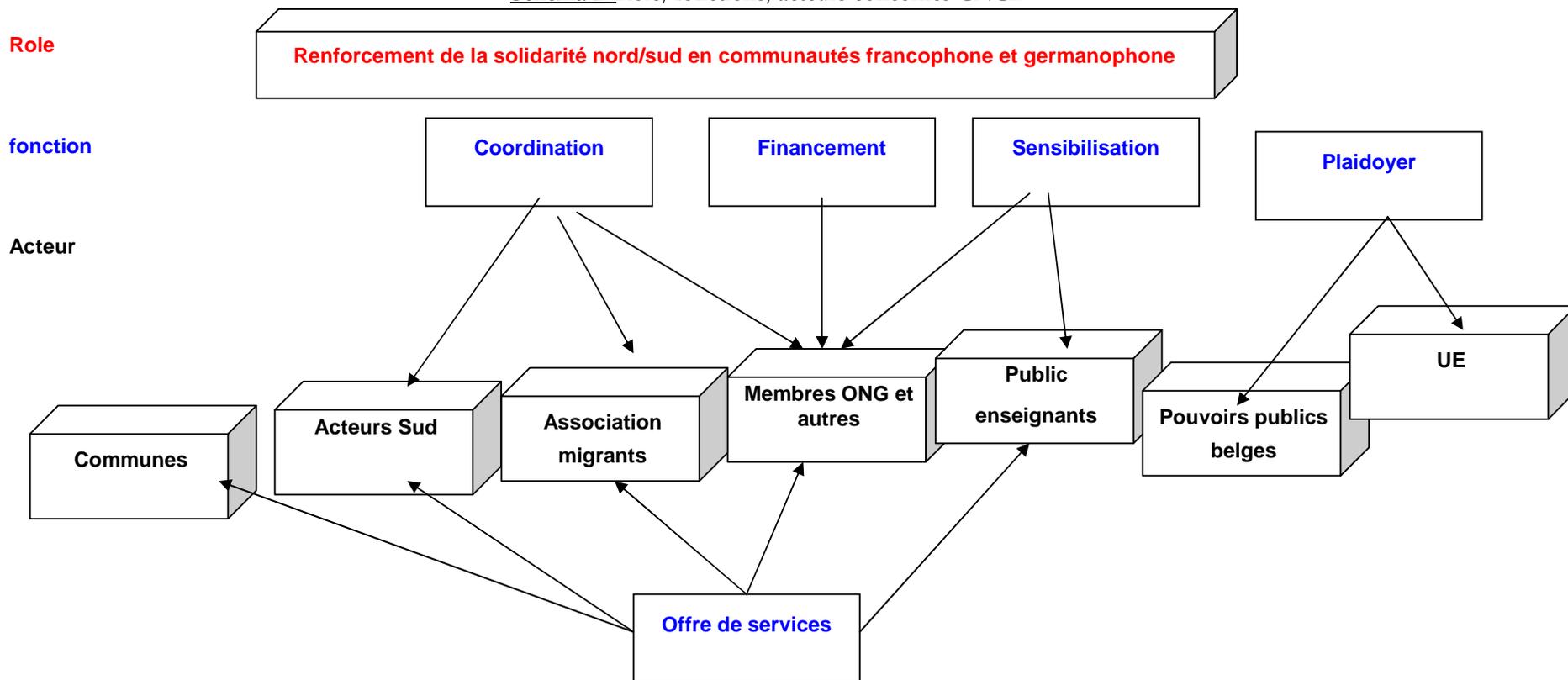
Schéma 1 : Rôle/fonctions/acteurs concernés de 11.11.11



### 3.3.2. Tableau rôle/fonctions/acteurs concernés pour la coupole CNCD

Les principales fonctions du CNCD sont : le financement de ses membres à travers la collecte de fonds et la redistribution, la coordination, la sensibilisation vis à vis du public mais également le plaidoyer vis à vis des pouvoirs publics et l'offre de services qui comporte les activités d'appui, de suivi, de formation, et de recherche. Les acteurs avec lesquels le CNCD est en relation sont : ses membres (ONG et autres membres), les acteurs sud, le public, le réseau d'enseignants, les communes, les associations de migrants, les pouvoirs publics et l'UE. Commentaire schéma : la multitude de flèche entrecroisées illustre la multiplicité de partenaires du CNCD.

Schéma 2: Rôle/fonctions/acteurs concernés CNCD

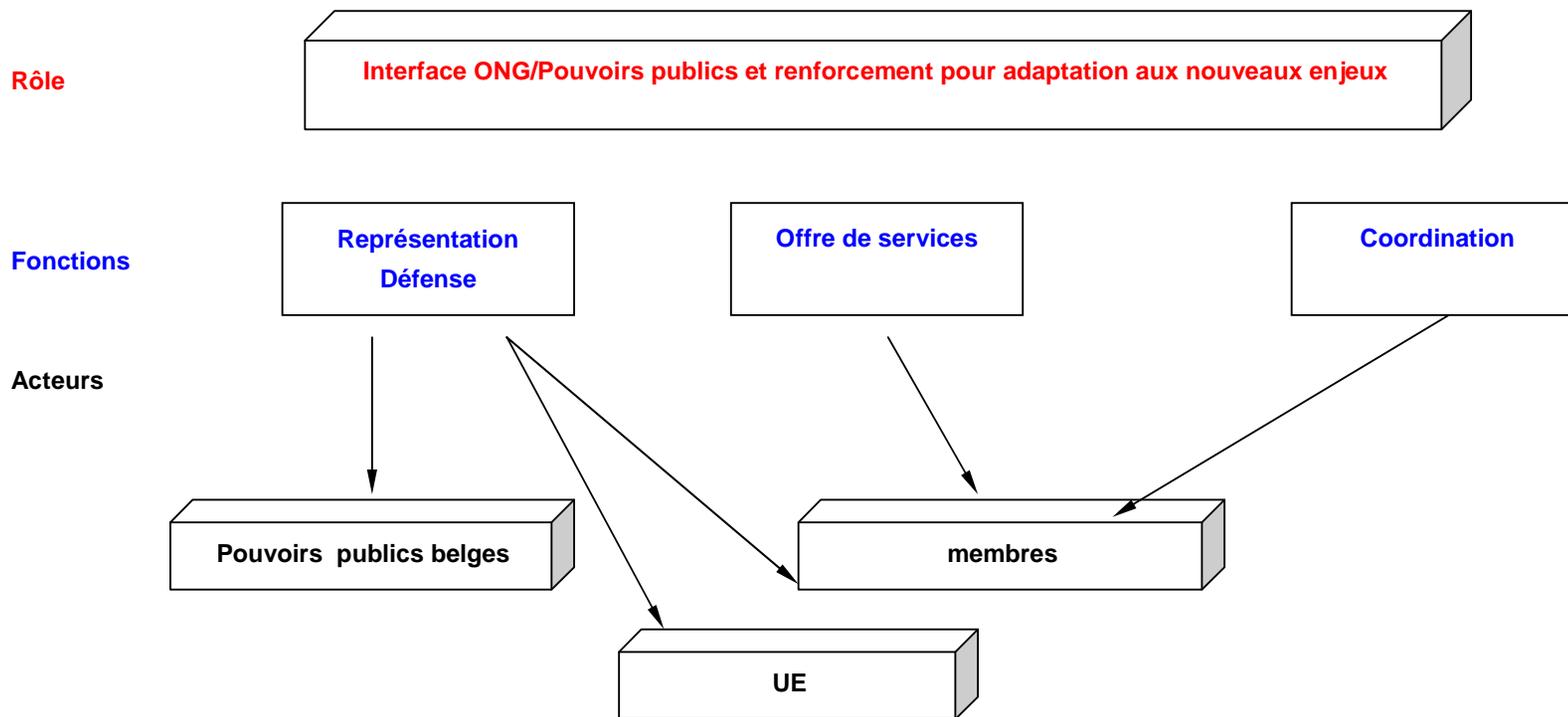


### 3.3.3. Tableau rôle/fonctions/acteurs concernés pour la fédération COPROGRAM

---

Le rôle de COPROGRAM concerne : l'interface ONG/Pouvoirs publics et le renforcement de ses membres par rapport aux nouveaux enjeux. Les principales fonctions de COPROGRAM sont : la représentation et la défense des membres, l'offre de services à travers des activités d'information, d'appui et de recherche et la synergie entre les membres. Les acteurs avec lesquels COPROGRAM est en relation sont : ses membres, les pouvoirs publics.

Schéma 3 : Rôle/fonctions/acteurs concernés COPROGRAM

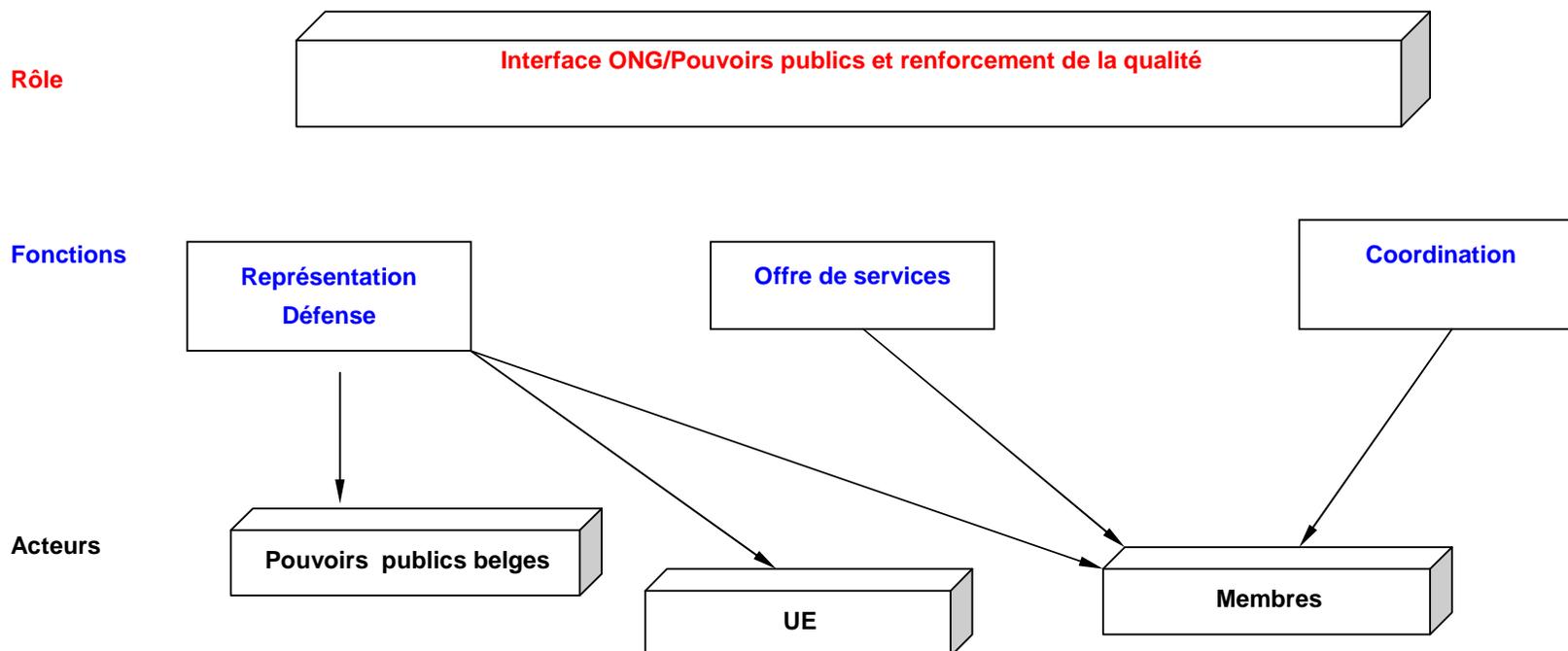


### 3.3.4. Tableau Rôle/fonctions/acteurs concernés pour la fédération ACODEV

---

Le rôle d'ACODEV concerne : l'interface ONG/Pouvoirs publics et le renforcement de la qualité des membres. Les principales fonctions d'ACODEV sont : la représentation et la défense des membres, l'offre de services à travers des activités d'information, d'appui et de recherche et la synergie entre les membres. Les acteurs avec lesquels ACODEV est en relation sont : ses membres, les pouvoirs publics.

Schéma 4 : Rôle/fonctions/acteurs concernés ACODEV



### 3.4. Les activités correspondant aux fonctions identifiées

Les fonctions des organisations sont précisées à partir de la description des activités qui correspondent à chacune de ces fonctions.

#### 3.4.1. Exemples d'activités correspondant aux fonctions de 11.11.11

Pour la description des activités, nous nous sommes basées sur le programme quinquennal et sur les plans d'action annuels dans le cadre des co-financements avec la DGCD, mais également toutes les activités, subsidiées ou non subsidiées, comme la récolte de fonds. Le but de cette présentation étant de mettre en évidence les éléments majeurs, toutes les activités liées aux fonctions ne sont pas décrites en détail.

##### 1. La fonction financement

- A destination des membres : préfinancement des ONG, organisation de la campagne, (développement des outils, collecte des fonds), screening des ONG , redistribution des fonds.

##### 2. La fonction sensibilisation

- A destination du public : élaboration d'une stratégie commune de communication envers les médias et site portail.
- A destinations du public jeunes : échange et travail avec les jeunes.

##### 3. La fonction plaidoyer

- A destination des pouvoirs publics et des responsables politiques : élaboration de plaidoyers (par exemple, en direction de la commission interparlementaire Afrique Centrale).

##### 4. La fonction coordination

- A destination des membres : animation de réunions, animation de groupes de travail ou de plates formes, organisation de forum, co-organisation d'un forum social belge, coordination des actions des ONG-membres sur un thème donné (par exemple, 8 groupes de travail sur les ODM 2015).

##### 5. La fonction offre de services :

- A destination des membres : études et recherches production de documents, élaboration d'argumentaires, information et formation (journées d'étude, site, portail, expositions, centre de documentation), recueil de « good practices » dans le domaine des nouveaux partenariats.

- A destination du public et des pouvoirs publics : production d'outils et de supports pour l'organisation d'actions politiques et de sensibilisation.
- A destination des partenaires sud : appui aux organisations partenaires (coupoles), aux réseaux dans le sud et aux mouvements de base.

### **3.4.2. Exemples d'activités correspondant aux fonctions du CNCD**

---

Les activités prises en compte sont celles décrites dans le programme quinquennal et les plans d'action annuels préparés dans le cadre des co-financements avec la DGCD (qui ne représentent qu'une partie de leurs financements, voir chapitre 3.6), les activités conduites avec les subsides de collectivités belges (région, communauté) ou de l'Union Européenne et, enfin, les activités financées sur fonds propres. Toutes les activités correspondant à chacune des fonctions ne pouvant être décrites, seules certaines d'entre elles seront citées à titre d'exemple.

#### 1. La fonction financement :

- à destination des membres : l'organisation de la campagne, les outils pour la campagne, la sélection des programmes sur la base de critères DESC préalablement définis et la redistribution des fonds pour 47 projets.
- La fonction sensibilisation
- à destination du public : stands et débats à la foire de Libramont sur la PAC.
- à destination des enseignants : conception d'outils audiovisuels ; organisation de formations de formateurs ; diffusion de modules pédagogiques par les réseaux d'enseignants.
- A destination des communes : préparation de la quinzaine de la solidarité ; diffusion du dépliant « Quinzaine » ; suivi des engagements des communes ; organisation de trois rencontres forum et conseils participatifs pour protocole d'accord pour actions de sensibilisation.

#### 2. La fonction plaidoyer

- A destination des pouvoirs publics : élaboration de plaidoyers en direction de la commission interparlementaire sur l'Afrique Centrale ; actions de plaidoyer sur la politique belge et européenne en Afrique Centrale.
- A destination des citoyens et des décideurs : actions de sensibilisation et d'interpellation (sur leurs fonds permanents d'information).

#### 3. La fonction coordination

- A destination des membres, des acteurs sud et des autres coupoles : l'animation du réseau Afrique Centrale en vue de l'élaboration d'un plaidoyer ; l'animation du réseau

souveraineté alimentaire ; le soutien réseau Afrique de l'Ouest sur les Accords de Cotonou.

- à destination des ONG, fédérations et coupoles : appui à la mise en place des groupes de travail et à la participation des ONG belges à CONCORD.
- A destination des ONG et des pouvoirs publics et européens : relais des positions de plaidoyers belges au niveau européen.

#### 4. La fonction offre de services

- A destination des membres : 2 séminaires de réflexion sur les DESC, genre et DESC formation sur les DESC ; documentation ; critères de sélection des programmes DESC ; consolidation du réseau SUDOC.
- A destination du public : fusion des titres du magazine « Imagine » et de la revue « Demain Le Monde » ; mise en place du comité de rédaction ; cartographie coopération ; newsletter ; lancement d'une collection.
- A destination des autres réseaux : appui à EURAC pour la publication d'études sur les processus aide au développement ; publication de documents sur la politique belge et européenne en Afrique Centrale (DSRP, élection, dette, MONUC) ; réalisation de 8 bulletins électroniques sur les Accords de Cotonou.
- A destination des étudiants et des acteurs sud : programme d'accueil des étudiants ; soutien à 100 étudiants non boursiers qui ont un projet de développement au retour.

### **3.4.3. Exemples d'activités correspondant aux fonctions de COPROGRAM et d'ACODEV**

---

Les principales fonctions de COPROGRAM sont : la représentation et la défense des membres, l'offre de services à travers des activités d'information, d'appui et de recherche, et la synergie entre les membres.

Les acteurs avec lesquels COPROGRAM est en relation sont ses membres et les pouvoirs publics.

Les activités prises en compte sont celles décrites dans le programme triennal 2004-2006. Les activités sont regroupées par fonctions dans le cadre d'un schéma (en annexe). A titre d'illustration, certaines activités sont décrites pour chacune des fonctions.

#### 1. La fonction représentation/défense :

- A destination des pouvoirs publics : production de notes de recommandations ; réunions avec la DGCD.
- A destination de l'UE et des ONG : participation à CONCORD en tant que relais des positions de plaidoyers renforçant la place des ONG belges au niveau européen.

- A destination des membres et des pouvoirs publics : observation du dialogue politique DGCD/ONG ; participation aux commissions techniques avec la DGCD et autres instances de concertation ; appuis aux membres en matière réglementaire.

## 2. La fonction offre de services :

- A destination des membres : suivi de la réglementation de subsidiation au niveau de la DGCD, de l'UE et des administrations flamandes ; suivi des autres réglementations (ASBL, fiscalité) ; réalisation de formations en qualité, gestion des ressources humaines, en gestion du cycle du projet, cadre logique et IKOS ; organisation de journées d'études et universités d'été (avec Acodev) ; publication de l'annuaire (ensemble avec 11.11.11.) ; site ; courrier hebdomadaire ; suivi de la réflexion sur la qualité ; aide à la formulation de plans d'action ; réalisation de formations communes pour tous les responsables des groupes de travail.

## 3. La fonction synergie :

- Vis à vis des membres : organisation de groupes sectoriels ; l'établissement de liens avec d'autres d'acteurs.

## 4. Résultats des enquêtes et des entretiens et essai d'interprétation

Ce chapitre présente les résultats de l'enquête par questionnaire et par entretiens. Les questionnaires expriment des perceptions et les entretiens des points de vue, des analyses et des propositions. La grille de lecture mobilisée pour traiter les données est la suivante : rôle et fonctions des coupoles et des fédérations par rapport aux attentes de leurs membres et aux nouveaux enjeux de la coopération internationale. Les étapes prévues sont :

- 1) La perception des membres, à travers le questionnaire, concernant les réponses des coupoles et des fédérations à leurs attentes porte sur :
  - L'identification et la priorisation du rôle et des fonctions des coupoles et fédérations ;
  - La manière dont ces fonctions, telles qu'elles ont été identifiées, sont assurées par les coupoles et fédération ; (perception du mode de fonctionnement et du mode de gouvernance des structures).
  - La réception des services et la manière dont ils sont perçus (perception du mode de légitimité technique).
  - Le choix et le traitement des thèmes.
- 2) La perception, à travers le questionnaire, mais également les points de vue, à travers les entretiens, concernant :
  - la manière dont ces fonctions (telles qu'elles ont été identifiées dans le questionnaire) répondent aux grands enjeux de la coopération au développement.
  - Les modes de travail et de collaboration, de même que les concurrences et les superpositions entre les ONG et leur coupoles et/ou fédérations.
  - Les modes de travail et de collaboration, de même que les concurrences et les superpositions entre les organisations, fédérations et coupoles.

Il convient de rappeler, tel que cela a été expliqué dans la présentation des limites de l'étude en chapitre 1.7, que l'enquête a concerné principalement les points de vue et les perceptions des ONG membres des coupoles et des fédérations. Les bénévoles ayant fait l'objet d'entretien sont : les présidents des 4 organisations et un bénévole de 11.11.11 non membre du CA. Quinze autres personnes ressources ont été rencontrées, notamment pour l'histoire, voir liste en annexe 4

## 4.1. La démarche d'enquête

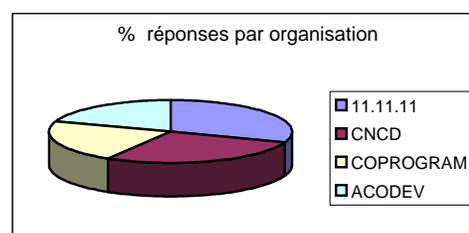
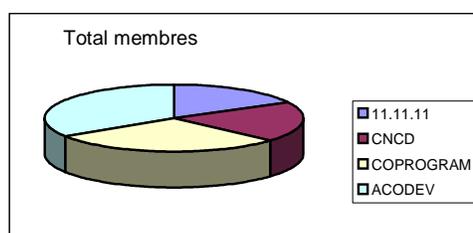
Le questionnaire<sup>25</sup> a été envoyé à toutes les ONG membres de 0, 1, 2, 3 ou 4 organisations, soit 152 ONG. Dix-huit réponses ont été reçues pour la coupole et/ou la fédération flamande et vingt pour les organisations francophones, soit un total de 38 sur 152, ce qui représente un pourcentage de 25 %.

- Appartenance de l'échantillon ayant répondu

Les ONG ayant répondu sont membres de 0, 1, 2, 3 ou 4 organisations.

**Tableau N°17 : nombre d'ONG de l'échantillon ayant répondu par organisation**

Organisation	Total membres	Total réponses	% réponses par organisation
11.11.11	41	15	37
CNCD	47	16	34
COPROGRAM	70	19	26
ACODEV	82	18	24
aucune		1	2,6



Etant donné le nombre moins important de membres des deux coupoles par rapport au nombre de membres des deux fédérations, ces dernières regroupant la grande majorité des ONG, le pourcentage de réponses est plus élevé pour 11.11.11 (37%) et pour le CNCD (34%) que pour COPROGRAM (26%) et ACODEV (24%). Le taux de réponse assez faible pour les fédérations, incite à la prudence quant à l'interprétation des résultats. On peut cependant en tirer des tendances.<sup>26</sup>

- Ancienneté des ONG ayant répondu

La plupart des réponses viennent des organisations qui sont membres depuis des années ; mais tant pour 11.11.11. que pour COPROGRAM, il y a au moins une réponse d'une organisation devenue membre en 2004 ou en 2005. Sur les 18 ONG membres d'ACODEV ayant répondu, 16 ont adhéré en 1997 et 2 en 2004. Sur les 16 ONG membres du CNCD ayant répondu, 13 sont adhérentes depuis plus de 10 ans, une a adhéré en 2004 et deux viennent de demander leur adhésion.

- Les entretiens

<sup>25</sup> Voir questionnaire en annexe 5

<sup>26</sup> Une des raisons de ce taux de réponse est la longueur et la complexité du questionnaire

Vingt personnes ont fait l'objet d'entretiens approfondis, parmi lesquelles 11 sont des responsables d'ONG flamandes et 9 des responsables d'ONG francophones. Deux organisations francophones, non ONG, en l'occurrence deux syndicats membres<sup>27</sup> du CNCD ont été contactés à plusieurs reprises et à deux périodes différentes, mais n'ont jamais pu être rencontrés. Cinq bénévoles ont été rencontrés, dont les 4 présidents des 4 organisations et un bénévole de 11.11.11 non membre du CA.

## 4.2. Perception des ONG membres concernant les réponses des coupoles et fédérations à leurs attentes

Dans un premier temps, l'analyse porte sur la perception que les membres répondants ont de la manière dont les coupoles et les fédérations répondent à leurs attentes.

### 4.2.1. Les fonctions identifiées et priorisées par les membres

---

La question étant ouverte, les réponses ont dû faire l'objet d'une reformulation pour pouvoir opérer des regroupements et identifier les fonctions perçues comme prioritaires et évoquées le plus grand nombre de fois par les répondants.

#### □ Pour 11.11.11

Au niveau de la coupole flamande, deux fonctions sont mises en avant par les répondants : celle de « être actif au plan politique » et celle de « sensibilisation du public », qui se trouvent respectivement au niveau de la priorité n°1 et à celui de la priorité n°2. En troisième priorité, les ONG membres de 11.11.11. avancent deux fonctions : le financement (récupération de fonds et financement des projets des partenaires) et la coordination (faciliter, promouvoir et organiser la collaboration). Pour les priorités n°4 et 5, les réponses sont plus divergentes.

#### □ Pour COPROGRAM

Au niveau de la fédération flamande, la plupart des ONG affirment que la fonction prioritaire est la représentation envers les autorités subsidiant le secteur. Viennent ensuite diverses fonctions : formation, amélioration de la qualité, échanges entre les membres au sujet de la professionnalisation du secteur. Là où COPROGRAM définit les négociations avec les autorités comme la troisième fonction, les membres apportent à celle-ci plus d'attention. Cette différence de vue peut être influencée par le fait que, durant la période d'analyse, beaucoup d'attention était accordée à la négociation d'un nouveau cadre réglementaire.

#### □ Pour le CNCD

---

<sup>27</sup> Confédération des syndicats chrétiens (CSC) et Confédération des syndicats libres de Belgique (CGSLB)

L'analyse des réponses par les membres du CNCD permet de voir que si la « collecte de fonds » est évoquée le plus grand nombre de fois, c'est plutôt le « lobbying politique » qui occupe la priorité n° 1. S'il va de soi que le CNCD remplit une fonction de « collecte de fonds », il lui est d'abord reconnu d'avoir un rôle de « lobbying politique ». Il faut noter que la « coordination », qui est une fonction mise en priorité n° 1 par deux répondants, n'est jamais évoquée par les autres.

□ Pour ACODEV

Pour les membres d'ACODEV, la fonction de « défense des ONG » est très nettement celle qui est mise en avant, puisqu'elle se trouve en priorité n°1 et est citée le plus grand nombre de fois. La fonction « information sur les co-financements » vient en deuxième place et la fonction « formation qualité » en troisième lieu.

□ Les rôle/fonctions identifiés pour les 4 organisations

**Tableau N°18: Priorisation des rôle/fonctions identifiées pour les Coupoles et fédérations**

Organisation	Priorité	Rôle/fonction	Acteurs
11.11.11	1	Etre actif au plan politique	Pouvoirs publics
	2	Sensibilisation du public	Public
	3	Récoltes fonds et redistribution	membres
	4	Coordination	
CNCD	1	lobbying politique	Pouvoirs publics
	2	Récoltes fonds et redistribution	membres
	3	Education et sensibilisation	Public
	4		
COPROGRAM	1	Représentation et défense ONG	Pouvoirs publics
	2	Formation qualité	membres
	3	Echanges	membres
	4		
ACODEV	1	Représentation et défense ONG	Pouvoirs publics
	2	Information Co-financement	membres
	3	Formation qualité	membres
	4		

Commentaires

Pour les coupoles, il faut noter la place importante accordée par les répondants à la fonction politique de ces organisations ; la fonction « coordination » ne constitue pas une préoccupation forte, puisqu'elle occupe le quatrième rang des priorités exprimées par les répondants membres de 11.11.11 et qu'elle n'est pas priorisée par les répondants membres du CNCD. Les fonctions de « sensibilisation » et de « collecte et redistribution de fonds » sont placées en deuxième et troisième priorité par les répondants des deux organisations. Enfin l'éducation au développement apparaît chez des répondants membres du CNCD, mais pas chez ceux de 11.11.11.

Une comparaison peut être faite entre les fonctions identifiées et priorisées par les répondants aux questionnaires et celles qui sont mises en avant par les organisations elles-mêmes dans leurs statuts.

**Tableau N°19: Comparaison priorisation fonctions mises en avant par les organisations et par les membres**

Organisation	Rôle/fonctions mis en avant par les organisations (*)	Priorité	Rôle/fonctions identifiés par les membres
11.11.11	Collaboration N/S Information et formations Prendre position Campagne	1 2 3 4	Etre actif au plan politique Sensibilisation du public Récoltes fonds et redistribution Coordination
CNCD	Coordination Etudes Information et formations Campagne	1 2 3 4	Lobbying politique Récoltes fonds et redistribution Education et sensibilisation
COPROGRAM	Représentation et défense ONG Formation qualité Optimiser par l'échange	1 2 3 4	Représentation et défense ONG Formation qualité Echange
ACODEV	Représentation et défense ONG Faciliter travail Fournir information Synergie	1 2 3 4	Représentation et défense ONG Information Co-financement Formation qualité
(*) Sources : Statuts			

Un certain décalage est constaté entre, d'une part, les coupoles, qui mettent en avant « la collaboration avec les partenaires au sud » et « la collaboration entre ONG nord-sud » pour 11.11.11 et la « coordination » pour le CNCD et, d'autre part, les répondants aux questionnaires qui privilégient « le lobbying politique », placent loin derrière la « coordination » et n'évoquent pas « la collaboration entre ONG nord-sud ».

Il faut déjà noter que la fonction coordination n'est pas priorisée par les membres, alors qu'elle est mise en avant par la coupole francophone. Il paraît difficile, comme le signalait déjà l'évaluation du précédent programme quinquennal du CNCD<sup>28</sup>, d'isoler cette fonction en tant que telle des autres fonctions. L'étude y reviendra par la suite.

Pour les fédérations, les fonctions priorisées correspondent à celles définies par l'Arrêté Royal de 1997, notamment la défense des intérêts des ONG, l'amélioration de la qualité et la négociation avec les autorités. La formation qualité est placée en seconde priorité par les répondants membres de COPROGRAM et seulement en 3<sup>ème</sup> priorité par ceux membres d'ACODEV. Pour ces derniers, l'information sur les co-financements est placée en 2<sup>nd</sup> priorité. Les répondants membres de COPROGRAM placent en 3<sup>ème</sup> priorité la fonction

<sup>28</sup> Evaluation du programme quinquennal 1998-2002 du CNCD, Patrick Feltesse et Enrique Moro, FTU, 17 juin 2003 (annexe 3)

« échange entre les membres ». Il faut noter une cohérence entre les fonctions décrites par l'Arrêté Royal de 1997 et les fonctions priorisées par les répondants.

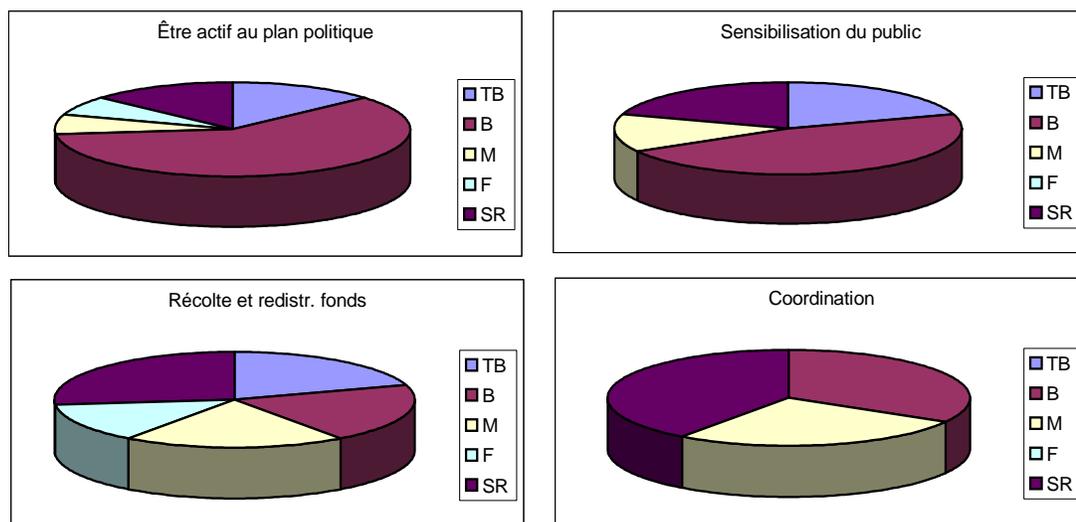
#### 4.2.2. Perception de la manière dont ces fonctions sont assurées

□ Pour 11.11.11

La perception de la manière dont 11.11.11 assure les 4 fonctions « être actif au plan politique », « sensibilisation du public », « récolte de fonds et redistribution », « coordination » est présentée dans le tableau et les schémas ci-dessous. Les échelles de perception sont très bonne (TB), bonne (B), moyenne (M) et faible (F). Les sans réponses (SR) sont comptabilisées.

**Tableau 20 : Perception des fonctions identifiées pour 11.11.11**

Fonctions	TB	B	M	F	SR
Être actif au plan politique	2	9	1	1	2
Sensibilisation du public	3	7	2		3
Récolte et redistrib. fonds	3	3	3	2	4
Coordination		5	4		6



La manière dont la fonction « être actif au plan politique » est assurée fait l'objet d'une perception très bonne ou bonne chez 73% répondants. La manière dont la fonction de « sensibilisation du public » est assurée fait l'objet d'une perception très bonne ou bonne chez 67 % des répondants. La manière dont la fonction de « récolte et redistribution des fonds » est assurée fait l'objet d'une perception très bonne ou bonne seulement chez 40% répondants. Enfin la manière dont la coordination est assurée ne correspond pas à une très bonne ou bonne perception que chez 33% répondants.

Pour 11.11.11., c'est donc la fonction politique qui est mise en avant par les membres, suivie par la sensibilisation du public et la récolte et redistribution des fonds. La coordination,

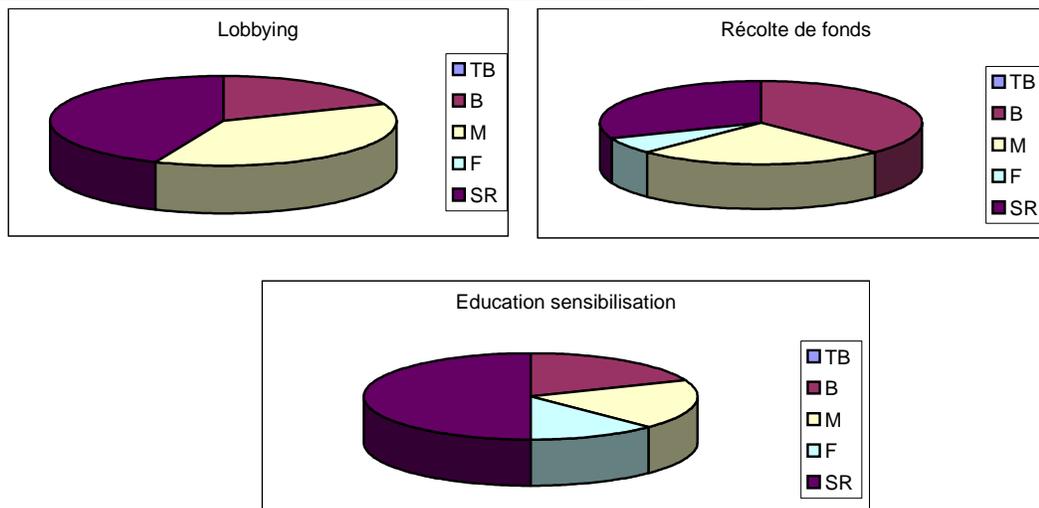
décrite comme telle, n'est reconnue que comme quatrième priorité : elle est plutôt considérée comme un moyen, un instrument pour réaliser les autres fonctions, plutôt qu'une fonction en soi.

□ Pour le CNCD

La perception de la manière dont le CNCD assure les 3 fonctions de « lobbying politique », de « collecte de fonds » et « d'éducation/sensibilisation » est présentée dans le tableau et les schémas ci dessous.

**Tableau 21 : Perception des fonctions identifiées pour le CNCD**

	TB	B	M	F	SR
Lobbying		3	6		7
Récolte de fonds		6	4	1	5
Education sensibilisation		3	3	2	8



La manière dont la fonction de « lobbying politique » est assurée fait l'objet d'une perception moyenne chez 37,5% des répondants et bonne chez 19% des répondants. En revanche, la « récolte de fonds » fait l'objet d'une bonne perception au niveau de 37,5% répondants et d'une perception moyenne au niveau de 25% répondants. L'« éducation sensibilisation » fait l'objet d'une perception bonne chez 19% et moyenne chez 19%.

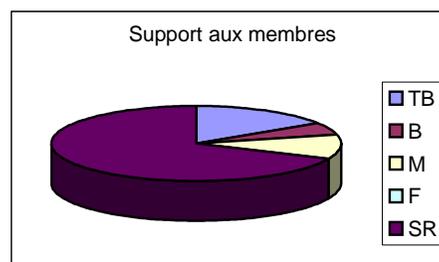
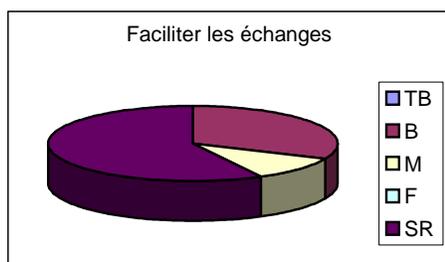
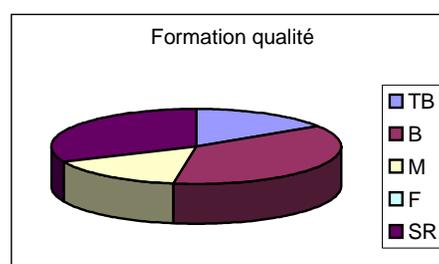
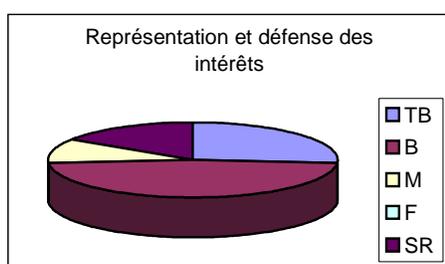
S'il va de soi que le CNCD joue un rôle dans la « collecte de fonds », il lui est d'abord reconnu une fonction de « lobbying politique ». Mais la perception de la manière dont cette première fonction est assurée est mitigée. En revanche, la « récolte de fonds », une fonction moins mise au premier plan, fait l'objet d'une meilleure perception de la manière dont elle est remplie. Il faut rappeler que la fonction coordination n'est pas priorisée par les répondants.

□ Pour COPROGRAM :

La perception de la manière dont Coprogram assure les 4 fonctions de « représentation et défense des intérêts », « formation et qualité », « facilitation des échanges » et « support aux membres » est présentée dans le tableau et les schémas ci dessous.

**Tableau 22: Perception des fonctions identifiées pour Coprogram**

	TB	B	M	F	SR
Représentation et défense des intérêts	5	9	2		3
Formation qualité	3	7	3		6
Faciliter les échanges		6	2		11
Support aux membres	3	1	2		13



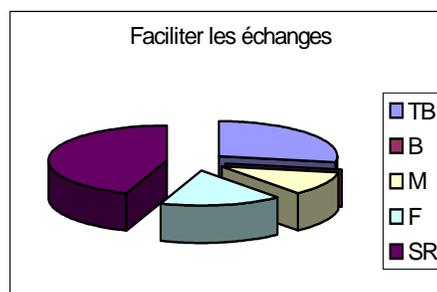
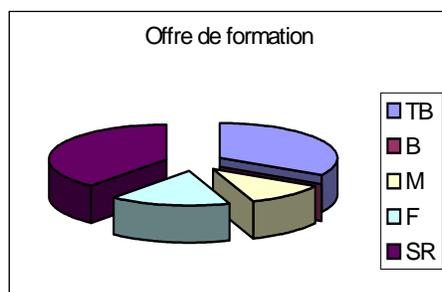
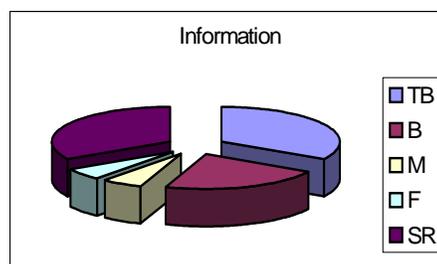
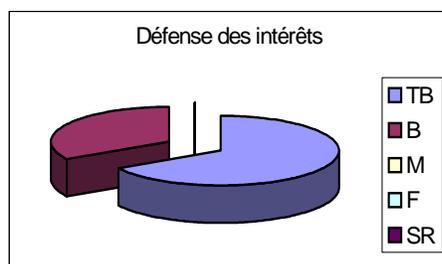
Pour les fonctions priorisées, il n'y a pas de score faible. La plupart des membres ont une perception bonne ou très bonne pour les fonctions les plus importantes : la défense des membres pour 73% et l'appui qualité pour 52%. Pour la facilitation des échanges, la perception est un peu moins bonne, 31,5%. En ce qui concerne le support aux membres, les scores sont partagés.

□ Pour ACODEV :

La perception de la manière dont ACODEV assure les 4 fonctions de « défense des intérêts », « information sur les co-financements », « offre de formation », et « facilitation des échanges » est présentée dans le tableau et les schémas ci dessous.

**Tableau 23: Perception des fonctions identifiées pour ACODEV**

	TB	B	M	F	SR
Défense des intérêts	12	6			0
Information	6	4	1	1	6
Offre de formation	6		2	3	7
Faciliter les échanges	5		2	3	8



La fonction de « défense des ONG » fait l'objet d'une très bonne perception pour 66% et d'une bonne perception pour 33% des répondants. La fonction d'information fait l'objet d'une très bonne perception pour 33 % et d'une bonne perception par 22 % des répondants. La fonction de formation est très bien perçue par 33 % d'entre eux. Enfin, 27 % des répondants ont une très bonne perception de la fonction de facilitation des échanges.

#### 4.2.3. L'utilisation des services des coupoles et fédération et la perception des services des fédérations

Les répondants au questionnaire ont exprimé leur perception des services rendus à leurs membres par les organisations. En premier lieu, l'utilisation des services a été choisie comme indicateur de l'adéquation des services aux attentes des membres ; en second lieu, la perception des services a été prise en compte. Mais les réponses concernant la perception des services des coupoles ont donné lieu à des réponses contradictoires qu'il serait imprudent

d'interpréter<sup>29</sup>. La présentation des résultats concernant la perception des services se limitera donc à ceux fournis par les fédérations.

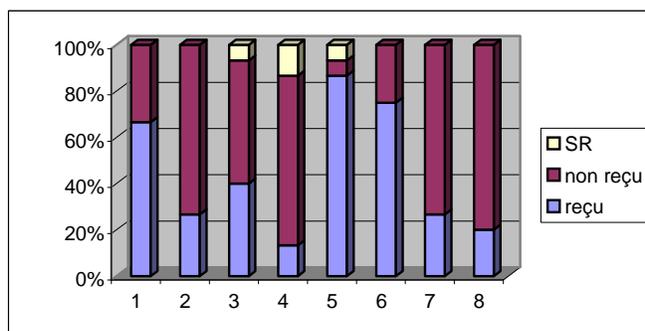
L'utilisation des services et la perception de la manière dont les services sont assurés contribuent à la légitimité technique des organisations.

□ Pour 11.11.11

Les tableaux ci-dessous présentent les services qui ont été reçus ou non.

**Tableau 24 : Services reçus de 11.11.11**

Type de services		reçu	non reçu	SR	% reçus	Total
Financement	1	10	5		66	15
formation	2	4	11		27	15
recherche	3	6	8	1	40	15
liens sud	4	2	11	2	13	15
site	5	13	1	1	86	15
magazine	6	12	4		80	15
support campagnes	7	4	11		27	15
support travail éducatif	8	3	12		20	15



Trois services sont reçus en priorité par les répondants : le financement par 66% et le magazine par 80% des répondants. Le site est visité par 86% d'entre eux. Le haut niveau de réception de ces 3 services peut être un indicateur de leur adéquation aux attentes des membres. A l'opposé, les supports de campagne et également des formations ne sont reçus que par 27% des répondants et les supports de travail éducatif uniquement par 20% des répondants. Mais l'interprétation de ce bas score ne peut être faite, dans la mesure où il est susceptible d'être attribué à des facteurs différents : soit la perception faible de l'utilité des services concernés, soit l'appréciation mitigée de la manière dont ils sont assurés.

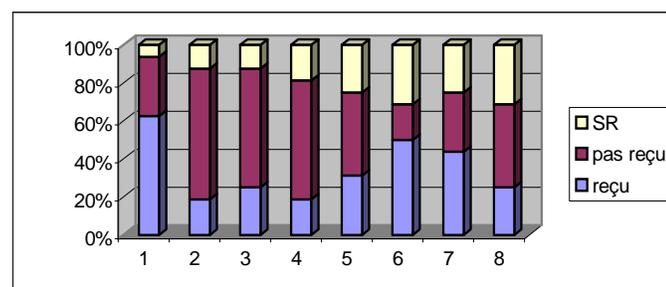
□ Le CNCD

Les tableaux ci-dessous présentent les services qui ont été reçus ou non.

<sup>29</sup> Par exemple le magazine de 11.11.11 reçu par 80% des répondants ne suscite aucune réponse quand à son utilité.

**Tableau 25: services reçus et perçus du CNCD**

Type de services		reçu	pas reçu	SR	%reçus	Total
Financement	1	10	5	1	62	16
formation	2	3	11	2	19	16
recherche	3	4	10	2	25	16
centre doc	4	3	10	3	19	16
site	5	5	7	4	31	16
magazine	6	8	3	5	50	16
supports campagne	7	7	5	4	44	16
support EAD	8	4	7	5	25	16



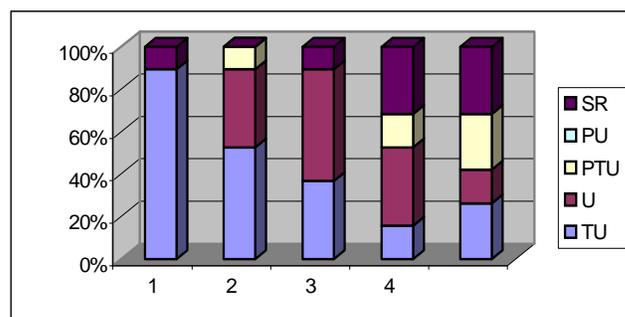
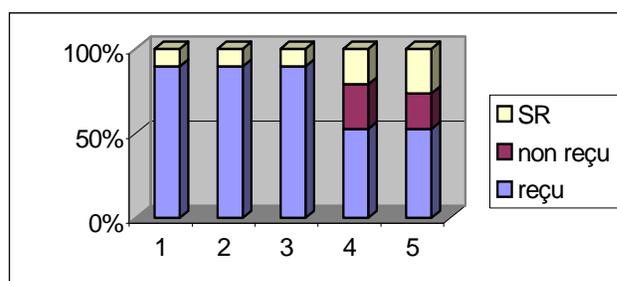
Le financement est un service reçu par 62% des répondants et le magazine, par 50%. Les supports pour la campagne sont utilisés par 44% des répondants et le site par 31%. Enfin les supports « éducation au développement » ne sont utilisés que par 25% des répondants et la formation et le centre de documentation que par 19%. Seuls le financement et le magazine, avec un taux de réception de plus de 50% constitue un indicateur de leur adéquation aux attentes des membres. Les autres services sont moins utilisés.

#### □ Pour COPROGRAM

Les tableaux ci-dessous présentent les services qui ont été reçus ou non, puis leur perception par les répondants. L'échelle de la perception est : très utile (TU), utile (U), pas très utile (PTU), pas utile (PU).

**Tableau 26 : Services reçus et perçus de COPROGRAM**

Type de services	reçu	non reçu	SR	% reçus	Total	TU	U	PTU	PU	SR
Info réforme et réglementation	17		2	89	19	17				2
Formation (gestion, cadre logique)	17		2	89	19	10	7	2		0
Communication (site, news, courrier)	17		2	89	19	7	10			2
Veille et recherche	10	5	4	53	19	3	7	3		6
Synergie	10	4	5	53	19	5	3	5		6



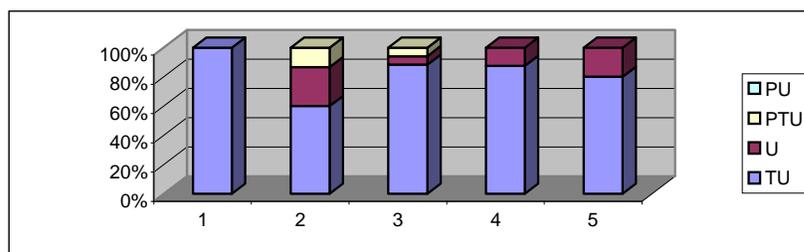
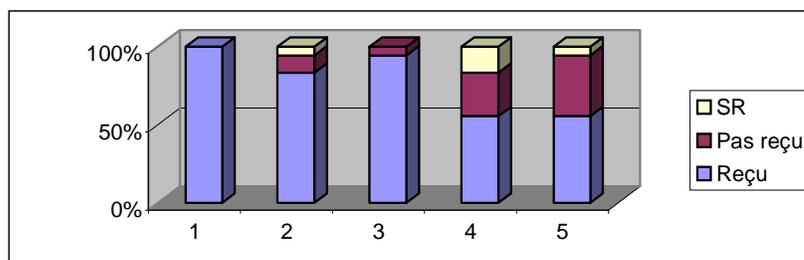
L'information sur la réforme et la réglementation, la formation et la communication sont des services reçus et qui sont perçus comme utiles ou très utiles par 89% des répondants. La veille et la recherche sont des services reçus et perçus utiles ou très utiles par 53% des répondants. Les services concernant l'appui à la synergie ont été reçus par 53% répondants, et ils sont perçus comme très utiles ou utiles par 42% des répondants tandis que 26% des répondants les considèrent comme « pas très utiles ». Il y a une plus grande adéquation entre les attentes des membres et les services fournis par la fédération.

#### □ ACODEV

Les tableaux ci-dessous présentent les services qui ont été reçus ou non, puis leur perception par les répondants.

**Tableau 27 : service reçus et perçus d' ACODEV**

Types de services		Reçu	Pas reçu	SR	% reçu	Total	TU	U	PTU	PU
Information réforme	1	18			100	18	18			
formation	2	15	2	1	83	18	9	4	2	
communication	3	17	1		94	18	15	1	1	
Veille, recherche	4	10	5	3	55	18	7	1		
Synergie	5	10	7	1	55	18	8	2		



L'information sur la réforme est utilisée par tous les répondants et ce service fait l'objet d'une appréciation unanime. La communication, comme service, est utilisée par 94% des répondants et est perçue comme très utile ou utile par 89% d'entre eux. La formation est un service utilisé par 83% des répondants et il est perçu comme très utile ou utile par 72%. Les services « veille et recherche » et « appui à la synergie » sont utilisés par 55% des répondants, le premier d'entre eux étant perçu comme très utile ou utile par 44% et le second par 55%. Comme dans le cas de COPROGRAM, il y a une plus forte adéquation entre les attentes des membres et les services offerts par la fédération, qui sont largement utilisés tout en étant perçus comme très utiles ou utiles.

#### 4.2.4. La perception du choix et du traitement des thèmes

- Pour les coupoles

Pour 11.11.11, il apparaît que le choix des thèmes de campagne traités est « très bon » ou « bon ». Cependant, au niveau de deux thèmes (agriculture et défense des droits économiques, sociaux et culturels), les membres estiment que l'organisation ne répond pas suffisamment à leurs attentes (quatre répondants indiquent une appréciation « pas très bonne » pour chacun de ces deux thèmes).

Pour les membres du CNCD, le choix et le traitement des thèmes de campagne, comme la « re-mobilisation du lien social » et « Europe citoyenne », font l'objet d'une perception moyenne. En revanche, les thèmes « financement du développement » et « coopération internationale (Europe, commune) » sont davantage appréciés. Il faut préciser que les deux premiers thèmes présentés dans le programme quinquennal n'ont en fait pas été pris en compte par la nouvelle direction du CNCD qui a privilégié les deux derniers.

Le degré d'insatisfaction par rapport au choix et au traitement d'un thème sera analysé plus en profondeur, au chapitre 4.4. niveau de l'analyse des superpositions et concurrence entre ONG et coupoles. En effet les grosses ONG disposent elles-mêmes d'une expertise sur certains thèmes, ce qui suppose une nécessaire répartition de leur prise en charge entre la coupole et ses membres. Le degré d'insatisfaction pourrait donc être lié à la concurrence que se font grosses ONG et coupoles autour de la prise en compte de certains thèmes.

#### □ Pour les fédérations

Pour COPROGRAM, il faut constater une grande satisfaction des membres sur les points qui correspondent aux principales fonctions de la fédération. En ce qui concerne l'éducation au développement, trois répondants ont exprimé une perception mitigée. COPROGRAM a pris diverses initiatives de formation dans ce domaine, en investissant sur le modèle. Integrale Kwaliteitszorg voor Ontwikkelingseducatie (IKOS), qui est un modèle de qualité développé spécifiquement pour l'éducation au développement. Le développement de cet instrument et les formations correspondantes ont fait l'objet d'un investissement important. Cependant, il ne fait pas encore l'objet d'une réelle appropriation par les ONG pour pouvoir contribuer à une harmonisation des politiques et pratiques de l'éducation au développement. L'obtention de ce résultat peut nécessiter un autre mandat pour les fédérations et une autre stratégie, comme cela a été suggéré dans certains entretiens. La question de l'éducation au développement sera analysée au chapitre 5.4.

Pour les membres d'ACODEV, le choix et le traitement des thèmes « réforme » et « éducation au développement » sont appréciés ; en revanche, c'est le thème « renforcement des partenaire sud » dont le choix et/ou le traitement fait l'objet d'une appréciation « pas très bonne ».

La notion de thème pour les fédérations relève davantage des méthodes et de leur adéquation aux besoins des ONG. Mais l'insatisfaction par rapport à une méthode peut être interprétée comme la réticence des Ong, à remettre en cause leur manière de travailler, comme cela sera évoqué plus loin, au chapitre 5.1.

#### **4.2.5. En conclusion**

---

L'analyse des réponses au questionnaire (identification des fonctions, priorisation, perception de la manière dont ces fonctions sont assurées, utilisation et perception des services, choix des thèmes, traitement des thèmes) contribue à identifier si les organisations répondent aux

attentes de leur membres, et donc si elles sont porteuses d'une légitimité technique aux yeux de leurs membres (tout au moins pour ceux qui ont été concernés par le questionnaire).

Pour les coupoles, les services reçus, mis en avant et pouvant être interprétés comme un indicateur d'adéquation aux besoins des membres, sont : le financement et le magazine pour les deux coupoles, et le site pour la coupole flamande. Pour les fédérations, les services offerts, notamment l'information, la formation et la communication, répondent bien aux attentes des membres et sont perçus comme très utiles ou utiles.

### **4.3. Perception de la manière dont les coupoles et fédérations répondent aux nouveaux enjeux**

Cette partie restitue les résultats des enquêtes concernant la manière dont les nouveaux enjeux et défis de la coopération au développement sont pris en compte par les coupoles et fédérations. Elle présente en premier lieu, les résultats des questionnaires, et en second lieu, ceux des entretiens. Les nouveaux enjeux de la coopération au développement n'ont pas été identifiés au préalable dans le questionnaire. En revanche les entretiens ont été l'occasion pour plusieurs interlocuteurs de les expliciter, mais également d'analyser certains obstacles à leur prise en compte et de faire des propositions.

#### **4.3.1. Les résultats du questionnaire**

---

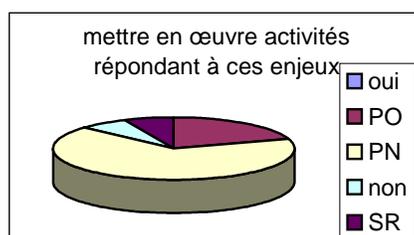
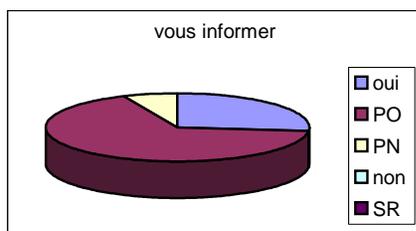
##### □ Pour les coupoles

Les tableaux ci-dessous présentent la perception des répondants de la manière dont leur coupole les informe des nouveaux enjeux, leur permet de se les approprier et de mettre en œuvre des activités susceptibles d'y répondre.

Pour 11.11.11, le tableau et les schémas ci-dessous présentent la distribution des réponses (et des non réponses) à cette partie du questionnaire. Les réponses sont ventilées selon quatre catégories : « oui » (O), « plutôt oui »(PO), « plutôt non » (PN)et « non (N).

**Tableau 28: Appartenance à 11.11.11 et nouveaux enjeux**

permet de	oui	PO	PN	non	SR
vous informer	4	10	1		
les appropriier		5	8	1	1
mettre en œuvre activités répondant à ces enjeux		3	10	1	1

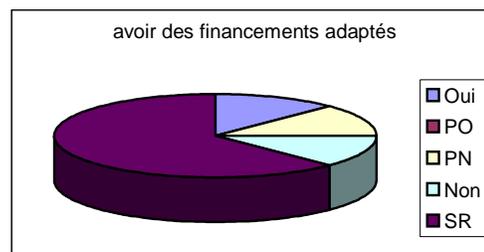
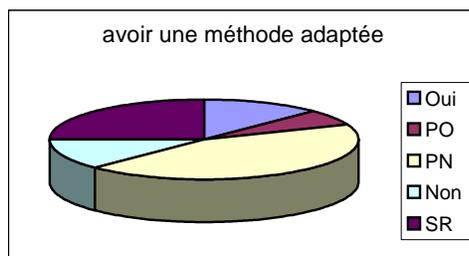
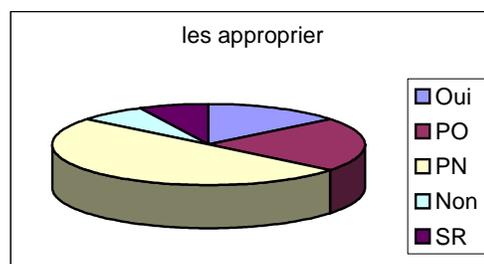
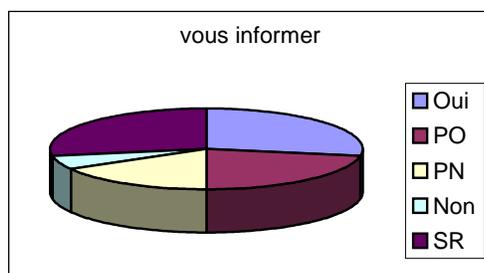


L'appartenance à 11.11.11 permet à 66% des répondants d'être plutôt informés des nouveaux enjeux du développement. En revanche, elle permet à seulement 33% des répondants de se les approprier et à seulement 20% de réaliser des activités correspondant à ces enjeux.

Pour le CNCD, la répartition des appréciations formulées par les répondants membres du CNCD est donnée dans le tableau ci-dessous.

**Tableau 29 : Appartenance au CNCD et nouveaux enjeux**

permet de	Oui	PO	PN	Non	SR
vous informer	5	4	3	1	5
les appropriier	2	3	7	1	1
avoir une méthode adaptée	2	1	7	2	4
avoir des financements adaptés	2		2	2	10



Selon les perceptions des répondants, l'appartenance au CNCD permet à 56% d'entre eux d'être informés des nouveaux enjeux, à 31% une appropriation de ces enjeux et à 19% la mise en œuvre d'une méthodologie. Enfin, l'appartenance au CNCD permet seulement à 12,5% des répondants d'identifier les financements adaptés à ces nouveaux enjeux.

Le commentaire<sup>30</sup> d'une petite ONG membre de la coupole :

« Notre champ d'action se situe dans l'appui à des producteurs engagés dans le commerce équitable. Mais c'est au Fair Trade de la CTB que nous nous adressons, en ce qui concerne les nouveaux enjeux »

Les représentants de grosses ONG flamandes, mais également de plusieurs ONG francophones, des plus petites au plus grosses, s'inscrivent dans des réseaux internationaux. Ils ont signalé qu'ils trouvent plus d'inspiration dans leurs propres réseaux internationaux qu'auprès de leur coupole.

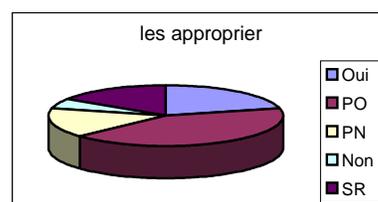
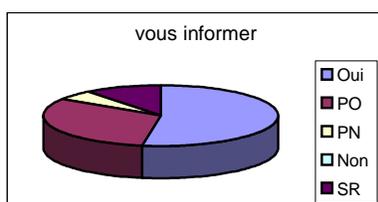
- Pour les fédérations

<sup>30</sup> Commentaire dans le questionnaire

Pour les fédérations, les enjeux n'ont pas fait l'objet de définition non plus. La répartition des appréciations portées par les répondants membres COPROGRAM est la suivante :

**Tableau 30 : Appartenance à COPROGRAM et nouveaux enjeux**

permet de	Oui	PO	PN	Non	SR
vous informer	10	6	1		2
les approprier	4	8	3	1	3
avoir méthodologie adaptée	4	6	5		4
avoir financements adaptés	2	9	4		4



Selon les perceptions, l'appartenance à COPROGRAM permet à 84% des répondants d'être « informés » ou « plutôt informés » des nouveaux enjeux. Pour 63% des répondants, elle permet également une appropriation de ces enjeux (cumul des réponses « oui » et « plutôt oui »). Elle favorise l'adoption d'une méthodologie adaptée à ces nouveaux enjeux pour 52% des répondants et facilite l'accès à des financements adaptés pour 58% d'entre eux<sup>31</sup>.

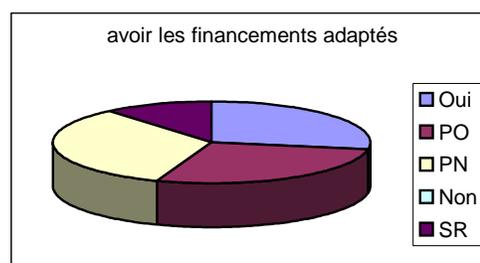
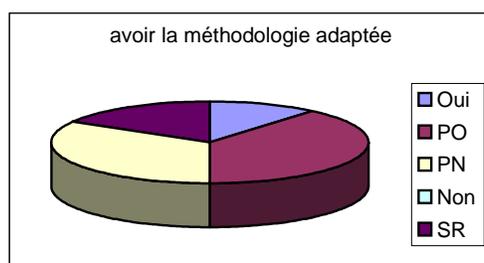
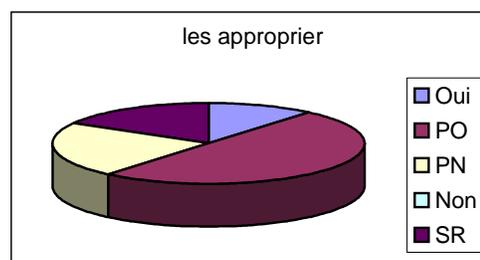
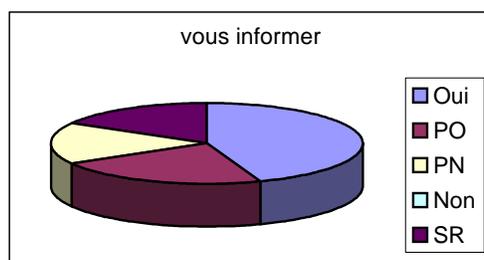
Il faut constater que, selon la perception des répondants, l'appartenance à la fédération flamande contribue davantage à leur connaissance et à l'appropriation des nouveaux enjeux de la coopération au développement que leur appartenance à la coupole.

Pour ACODEV, le tableau ci-dessous présente la répartition des appréciations exprimées par les répondants membres.

<sup>31</sup> Dans cette section, les pourcentages des réponses « oui » et « plutôt oui » sont cumulés.

**Tableau 31 : Appartenance à ACODEV et nouveaux enjeux**

permet de	Oui	PO	PN	Non	SR
vous informer	8	4	3		3
les appropriier	2	9	4		3
avoir la méthodologie adaptée	2	7	6		3
avoir les financements adaptés	5	5	6		2



Selon les perceptions des répondants, l'appartenance à ACODEV permet à 66% d'entre eux d'être informés des nouveaux enjeux, à 61% une appropriation de ces enjeux et à 37% d'avoir une méthodologie adaptée. Enfin, l'appartenance à ACODEV permet tout de même à 56% des répondants d'identifier les financements adaptés à ces nouveaux enjeux.

Ici également, comme dans le cas des organisations flamandes, l'appartenance à la fédération est perçue comme étant davantage susceptible d'aider les membres à être informés et à s'appropriier les nouveaux enjeux de la coopération au développement que l'appartenance à la coupole.

#### □ Commentaires

Dans un contexte d'évolution rapide de la coopération au développement, où émergent en même temps de nouveaux acteurs du développement, que ce soit au Sud (société civile, collectivités locales) ou au Nord (organisations de migrants), les coupoles et fédérations sont-elles capables de se définir de nouveaux rôles et d'apporter des réponses adaptées aux nouveaux besoins et attentes de leurs membres, en termes de sensibilisation, de coordination, d'information, d'appui, d'offre de services et de mise en relation ?

Les réponses au questionnaire pour les quatre organisations semblent comparables sur certains aspects : si les ONG répondantes apprécient l'information qu'elles reçoivent sur les

enjeux, leur niveau d'appréciation diminue lorsque l'on passe à la phase d'appropriation et de mise en œuvre d'activités correspondant à ces nouveaux enjeux.

Mais les réponses devraient être interprétées différemment pour les couples et les fédérations. A priori, la comparaison entre couples et fédérations indique que les répondants perçoivent les secondes, comme étant davantage capables que les premières, de les aider à prendre en compte les nouveaux enjeux du développement. Mais les enjeux ne sont pas les mêmes pour les couples et les fédérations, politiques pour les premiers et plus méthodologiques pour les seconds. Une grande ONG nationale membre des 4 organisations a exprimé, pour sa part, que la question des enjeux concernait les couples et non les fédérations. De notre point de vue, la question des enjeux pour les fédérations aurait à être reformulée autrement : Comment renforcer la professionnalisation et l'amélioration de la qualité du travail des ONG, face à l'émergence d'acteurs au sud devenus responsables de la mise en œuvre d'action et de définition de politique ? Comment appuyer les ONG pour qu'elles deviennent capables d'apporter un appui institutionnel à leurs partenaires au sud ?

La plus grande confiance accordée aux fédérations peut être interprétée, comme une plus grande reconnaissance de leurs capacités d'appui méthodologique, sans que la distinction soit très claire entre le rôle des couples et celui des fédérations par rapport au renforcement de leurs membres face à ces enjeux.

#### 4.3.2. Les résultats des entretiens

---

##### □ Les entretiens avec les organisations flamandes

Les interlocuteurs membres des organisations flamandes ont signalé que 11.11.11 et COPROGRAM doivent travailler ensemble sur la mission et la vision du secteur qui sont à l'ordre du jour. 11.11.11., à la demande de sa base, s'est engagé dans un processus de renouvellement<sup>32</sup>, qui, selon les interlocuteurs, n'est pas encore achevé. Au niveau de COPROGRAM, quelques interlocuteurs reconnaissent que la fédération a l'ambition de répondre aux nouveaux enjeux<sup>33</sup>. Ils se réfèrent à l'évaluation stratégique de début 2003 par ACE Europe sur la base de laquelle l'organisation a adapté et renforcé son programme de formations. Le point de vue des membres est partagé, soit ils n'adhèrent pas à la nécessité de répondre aux enjeux actuels, soit ils considèrent, au contraire, que la fédération n'a pas assez d'ambition, qu'elle est freinée par ses membres et qu'elle n'avance pas assez vite dans cette voie.

---

<sup>32</sup> Renouvellement de 11.11.11 défini au chapitre 5.1.2.b

<sup>33</sup> Voir chapitre 5.1, définition des enjeux et stratégie de COPROGRAM

□ Les entretiens auprès des organisations francophones

La question des nouveaux enjeux a fait l'objet de définitions, de réflexions, voire de propositions. Au niveau des ONG francophones, un interlocuteur a apporté sa vision des nouveaux enjeux.

(entretien, décembre 2005 : le point de vue d'un responsable d'une ONG :

Les ONG comme courtiers de financements des pouvoirs publics sont appelés à disparaître. Les compétences au sud existent de plus en plus et, dans ce cas, quelle pourrait être la plus value apportée par les ONG au nord ?

ACODEV est conscient de ces nouveaux enjeux évoqués ci-dessus, mais également des enjeux liés à la décentralisation et aux modes de financement UE. Mais la prise en compte de ces nouveaux enjeux n'entre pas dans son agenda car les ONG ne veulent pas les voir. Les petites ONG veulent avoir leurs projets. A ce niveau, il y a un clivage entre petites et grosses ONG.

Les fédérations peuvent inviter et stimuler les membres à augmenter la qualité de leur travail, à introduire des programmes de qualité, collaborer plus intensivement...mais tout dépend de la volonté des membres de s'inscrire dans ces modèles. En plus, si les fédérations sont trop ambitieuses à ce niveau, les membres, à travers leurs représentants au niveau du conseil d'administration peuvent influencer ces processus.

Pour d'autres interlocuteurs également, la nécessité d'une prise en compte des nouveaux enjeux et d'une évolution du rôle des ONG est bien connue de la fédération. Mais celle-ci ne peut pas réellement prendre de tels problèmes à bras le corps, car les ONG ne sont pas disposées à remettre en cause leur mode de fonctionnement et tiennent chacune à leurs projets au Sud. Du point de vue des consultants, la structure d'ACODEV et la composition de son conseil d'administration rendent difficile une prise de position forte sur les enjeux à venir ; la fédération cherche plutôt à établir un consensus et a du mal à faire bouger le secteur.

Certains entretiens ont mis en avant l'absence de lieux et d'espaces d'échanges, de débats, de recherche et de sensibilisation sur les nouveaux enjeux de la coopération au développement, sur la nécessité de développer des « nouveaux métiers » et une « nouvelle culture ». Il proposent qu'un tel débat associe non seulement les ONG, mais également les associations, les syndicats et les entreprises.

L'éducation au développement et les aspects politiques restent essentiels dans la prise en compte de ces nouveaux enjeux. Mais il faut que cela se fasse en partenariat avec les acteurs

au sud. Il y a pour les ONG un travail à faire de mise en réseau, de communication nord-sud, mais aussi sud-sud et nord-nord. C'est dans ce sens que leur rôle pourrait évoluer.

Les échanges et la capitalisation sur les expériences et les pratiques des uns et des autres pourraient nourrir la réflexion sur les nouveaux enjeux (par exemple l'expérience de SOS faim en appui aux organisations faitières en Afrique de l'Ouest). Ce travail de capitalisation pourrait être animé par la fédération, à condition qu'elle ait davantage de moyens qu'actuellement. La prise en charge d'une telle réflexion permettrait à ACODEV d'avancer davantage et d'être « moins classique ». Une meilleure prise en compte des migrants et de leurs associations, comme nouveaux acteurs du développement, contribuerait également à concrétiser cette adaptation du rôle des ONG aux nouveaux enjeux.

#### **4.4. Modes de travail et de collaboration des ONG membres avec les coupoles et fédérations : les superpositions et les concurrences**

L'analyse des entretiens, au niveau des relations, des modes de travail et de collaboration entre les ONG et leur coupole ou fédération permettra de voir comment fonctionne la coordination et donc d'identifier les concurrences et les superpositions. Une telle analyse conduira à identifier ce qui fait la spécificité des coupoles par rapport aux ONG, la spécificité des fédérations étant plus simple à établir.

##### **4.4.1. Les modes de collaboration entre les ONG et les coupoles**

---

La collaboration des ONG avec leur coupole est appréhendée, côté néerlandophone, puis côté francophone. L'analyse s'appuie principalement sur les entretiens conduits avec des ONG, elle tient compte également de l'analyse documentaire précédemment effectuée.

###### □ La collaboration 11.11.11/ONG

Quelques personnes enquêtées estiment que la coupole n'est pas réellement dans une dynamique d'offre de services à ses membres, dans la mesure où elle cherche d'abord à se positionner elle-même, comme une ONG. Ils voient leur coupole comme un concurrent.

Mais les collaborations entre 11.11.11 et les ONG membres ont connu des évolutions significatives et ont donné lieu à des réajustements au cours du temps. La coupole, en concertation avec les membres, quitte progressivement les activités qui sont en concurrence avec leurs propres activités. Cette évolution des relations entre la coupole flamande et ses membres est prise en compte par les répondants à différents niveaux : au sud, avec ses membres et les acteurs sud ; au nord, avec ses membres et les mouvements de base.

Concernant les relations au sud, beaucoup de personnes rencontrées considèrent que la fonction coupole et de coordination n'a de sens qu'en lien direct avec les partenaires dans le sud. Une enquête récente<sup>34</sup> révèle que les partenaires sud, pour leur part, souhaitent que la coupole ait une activité dans le sud tout en considérant que son personnel ne doit pas trop peser dans les choix et les débats et que son rôle doit être clairement limité. En ce qui concerne les activités « dites ONG » de la coupole dans le sud, tous les interlocuteurs rencontrés estiment que 11.11.11 évolue dans le bon sens, même si la plupart confirment qu'il y a encore du chemin à faire. Par exemple, les bureaux pays de 11.11.11 occupent de plus en plus une fonction différente de celles des membres ; ainsi, le bureau sud de la coupole flamande au Congo coordonne l'activité des différentes ONG présentes dans la région, sans être impliqué dans des actions directes sur le terrain. Pour d'autres, la répartition des tâches reste vague et le mode de collaboration avec la CTB, les ambassades et la répartition des responsabilités ne sont pas encore clairement définies.

En ce qui concerne les relations au nord, différentes activités sont prises en compte. Pour la campagne, des options ont été prises et un mode d'organisation a été adopté pour parvenir à plus de cohérence et à une meilleure coordination. Tout d'abord, il a été décidé d'avoir un thème principal de campagne par année qui serait celui de tous les membres et donnerait plus de force, de visibilité et d'efficacité. En termes de mode d'organisation, un groupe de 10 ONG a été mis en place pour préparer la campagne. Mais une telle initiative a rencontré des obstacles selon certains interlocuteurs. En premier lieu, la difficulté de certaines grosses ONG à rentrer dans un tel cadre a été signalée à propos de la campagne sur les ODM.<sup>35</sup>

**Une grosse ONG membre des 2 coupoles et des deux fédérations :**

Notre réseau a démarré une campagne sur les ODM, puis 11.11.11 a entrepris la même campagne quelques mois après, sans qu'on ait eu une discussion. Il n'y a pas eu de communication à ce propos, même au niveau de l'AG. La justification est qu'on ne s'est pas associé dès le début aux 10 qui sont chargés de la campagne.... Pour les bracelets blancs<sup>36</sup> c'est la même chose, nous avons démarré en février et 11.11.11 a fait la même chose 4 mois après. Avec le CNCD c'est le même problème.

En second lieu, un nombre restreint d'Ong a exprimé la crainte que la coupole se mette en concurrence avec elles, en développant une approche et une campagne communes. Un autre moyen de parvenir à plus de cohérence, a été le nouveau système de répartition des fonds. Celui-ci est basé sur un screening des ONG membres réalisés par un expert qui évalue la qualité programmatique de l'action proposée sur la base de critères bien définis. Certains programmes sont accrédités pour 5 ans et d'autres seulement pour un an. Les experts

<sup>34</sup> Sources Etude 2005, De Witte Felix (annexe 3)

<sup>35</sup> Un point de vue exprimé par l'ONG rencontrée elle-même

<sup>36</sup> Symbole de l'action mondiale contre la pauvreté

émettent un avis et le CA de la coupole décide de l'affectation des fonds. Les grosses ONG reçoivent 263.000 euros par an, les moyennes 17 à 50.000 euros, et les plus petites 20.000 euros. Un tel système a fait l'objet d'un consensus, même si les petites ONG recevant moins qu'auparavant, s'estiment lésées. Mais les membres rencontrés considèrent que le nouveau système de répartition, basé sur des critères jugés plus objectifs, a mis fin au sentiment de concurrence entre la coupole et les ONG dans la distribution des fonds.

Enfin, les ONG prennent de plus en plus de responsabilités politiques pouvant constituer des risques de concurrence et de superposition accrus. Les solutions envisagées lors des entretiens seraient :

- pour 11.11.11, se spécialiser sur les dossiers essentiels, comme la politique des grandes institutions internationales et l'aide, sur les thèmes non pris en charge ou particulièrement sensibles ;
- pour ses membres ONG, renforcer leur capacité dans les domaines spécifiques où ils s'engagent.

En ce qui concerne les relations avec les petites ONG, les échanges entre le bureau (occupé par des représentants des grandes Ong) et les petites Ong ont été renforcés dans l'optique de mieux connaître des organisations, qui ont parfois une plus grande capacité d'innovation que les grosses ONG, mais également de leur fournir des services adaptés à leurs besoins.

La description des réajustements successifs opérés par 11.11.11, vis à vis de ses membres, l'amenant à redéfinir au fur et à mesure ses domaines d'intervention conduit la coupole flamande à mettre en avant l'idée qu' « être une coupole c'est d'abord dialoguer avec ses membres pour résoudre les problèmes qui se posent, puis être capable de redéfinir au fur et à mesure son domaine de compétence et d'intervention vis à vis de ses membres ». Une telle approche dynamique de la coordination suppose une connaissance approfondie de ses membres, de leurs contraintes, de leurs atouts et de leurs potentialités, tout en ayant la capacité de s'inscrire dans les nouveaux défis.

#### □ La collaboration CNCD/ONG

Le CNCD a occupé une position de leader sur certaines questions, liée à son histoire et à la personnalité de ses dirigeants. Une telle position lui a permis d'être moteur sur certaines questions clefs de la coopération au développement, mais également elle a rendu difficile le fait d'assurer la fonction de coordination. L'analyse de la collaboration entre le CNCD et ses membres ONG doit tenir compte de leur taille.

- Mode de collaboration avec les grosses ONG

Les plates formes représentent le mode de coordination emblématique du CNCD<sup>37</sup>. L'analyse de leur mode de fonctionnement met en relief la difficulté à définir le rôle de chacun, et

---

<sup>37</sup> Voir la liste des plate forme dans la présentation du CNCD au 3.1.2

notamment celui du CNCD par rapport à celui des autres organisations (ONG, syndicats, autres organisations) membres de ces plates formes. La création d'une plate forme est liée à une conjonction de facteurs, comme l'actualité internationale, les rencontres, les forums avec les débats en cours, les relations existantes avec les réseaux au sud impliqués sur ces thèmes et, enfin, les échéances politiques et électorales (à l'échelle européenne, nationale, régionale ou locale). Les plates formes représentent des espaces et des moments stratégiques pour alimenter et développer des argumentaires pour conduire un plaidoyer et peser sur les décideurs. Elles contribuent également à choisir des activités dans les domaines de la sensibilisation, de l'éducation au développement ou de l'offre de services. Enfin les publics cibles sont déterminés et les responsabilités et le rôle de chaque partie prenante définis.

**Un entretien avec un responsable d'une ONG non membre (décembre 2005)**

Pour le groupe de Cotonou : notre ONG avait contribué au document préparatoire et même financé des initiatives du CNCD. Au début la collaboration a été laborieuse.

Pour la plate forme souveraineté alimentaire, l'élaboration collective a été meilleure. Il y avait également des non-membres du CNCD, comme notre ONG, mais aussi la fédération des travailleurs agricoles. Il est légitime que le CNCD, comme collectif d'ONG ayant des partenaires au sud, pilote ce groupe et anime la réflexion avec une dimension politique (également aussi pour les accords de Cotonou et le commerce équitable) Il faut noter que certaines ONG membres du CNCD ont des positions fortes sur ces thèmes. Il faut savoir travailler avec ces membres forts sur de tels dossiers. Auparavant, le CNCD voulait tout contrôler, maintenant ils acceptent de travailler avec nous.

Il faut constater dans le cas du CNCD, comme dans celui de 11.11.11, et même si le contexte est différent, que le rôle de chacun (ONG, coupole, autres organisations) fait l'objet d'une définition progressive : qui finance, qui apporte les compétences techniques, qui anime, qui porte le plaidoyer, qui relaie le thème ? Dans un premier temps, la coupole francophone avait tendance à vouloir occuper une position de leadership au niveau des plates formes ; puis, sur la base d'une clarification des compétences des uns et des autres, les modes de collaboration ont évolué. Actuellement, le CNCD met en avant la nécessité de travailler avec et en liaison avec ses membres et pas comme leader : « le rôle rêvé pour une coupole, c'est de donner de la cohérence. Pas « être au sommet », mais « être entre ». « Servir de canal de communication privilégié entre ses membres...trouver des synergies...ne pas imposer mais susciter des convergences.. donner de la puissance aux actions...des ONG comme militants/bénévoles » (voir lettre de présentation des nouveaux statuts du CNCD, 2005 )

- Mode de collaboration avec les petites ONG

Le mode de collaboration de la coupole avec les petites ONG diffère. En premier lieu, celles-ci sont davantage dépendantes de la redistribution des fonds de la campagne, qui leur permettent de mobiliser les co-financements. Les petites ONG reçoivent de 5 à 10.000 euros, et les plus grosses de 35 à 70.000 euros du CNCD<sup>38</sup>. En même temps, les petites ONG, qui n'ont pas toujours le temps de s'impliquer dans les plates formes et autres réseaux, ont besoin d'une coupole pour s'inscrire dans de telles dynamiques et participer à des actions de grande envergure.

*Une petite ONG membre du CNCD illustre les différentes échelles de collaboration avec la coupole :*

*Nous collaborons à certaines activités nationales du CNCD, par exemple en février 2005, pour préparer l'évaluation des accords de libre échange de l'UE avec le Mexique ou en octobre 05, le séminaire sur l'éducation au développement...Mais notre participation se situe surtout au niveau local dans le bureau régional de la province de Liège. Nous participons chaque année, comme vendeurs, à l'opération 11.11.11. Nous avons présenté avec succès une demande de financement à la Fondation du roi Baudouin avec la coordinatrice régionale germanophone de 11.11.11.*

#### **4.4.2. Les modes de collaboration entre les ONG et leur fédération**

---

Les entretiens ont mis en avant la perception positive du fonctionnement des groupes sectoriels, mais ce sont plutôt les grosses ONG qui sont concernées. Les personnes rencontrées constatent une bonne évolution de la coopération au développement grâce au travail d'ACODEV et de COPROGRAM qui organisent le dialogue avec l'administration.

Plusieurs interlocuteurs s'interrogent en revanche sur la concurrence exercée par les ONG de services vis-à-vis des fédérations sur les formations et sur l'appui aux plans d'action des ONG, et vis-à-vis des coupoles (comme 11.11.11) sur le screening des ONG-membres afin de déterminer si elles peuvent recevoir des fonds de la campagne. Certains de ces interlocuteurs ont mis en avant le fait que les ONG de services devraient bénéficier de mécanismes de financement différents de ceux concernant les autres ONG.

Les réponses au questionnaire et les entretiens ont attaché de l'importance à la thématique éducation au développement. Un interlocuteur, responsable d'une ONG spécialisée dans ce domaine, a souligné que l'éducation au développement n'a de sens que dans une approche programme. Il a rappelé que ce domaine a fait l'objet, au niveau d'ACODEV, d'un groupe sectoriel dynamique de 15 ONG dirigé par ITECO et ayant abouti à un référentiel. Mais il a également exprimé la difficulté à aller plus loin dans la mesure où un tel domaine requiert un

---

<sup>38</sup> Guide de campagne pour combattre les causes de la pauvreté. CNCD. 2004

approfondissement de la réflexion sur les aspects suivants comme les critères de résultats en éducation au développement dans le cadre du screening prévu dans la nouvelle réforme, l'adaptation des formations en cadre logique à l'approche EAD, une plus grande reconnaissance de cette thématique au CA d'ACODEV où il est finalement difficile de se retrouver quand on est EAD. La thématique éducation au développement sera reprise au chapitre 5.4.

## 4.5. Perception des superpositions et des lacunes entre coupoles et fédérations

Les relations entre coupoles et fédérations, les complémentarités, les superpositions, les concurrence, mais également les lacunes ont été appréciées. L'analyse s'appuie également sur les entretiens et complète les premiers constats effectués au chapitre 3.2.8.

### 4.5.1. Entre 11.11.11 et COPROGRAM

---

Les superpositions et les lacunes sont analysées à partir des entretiens avec des membres ONG et non ONG flamandes. Il ressort de l'étude une grande satisfaction au niveau de la répartition des tâches entre Coprogram et 11.11.11, néanmoins un certain nombre de remarques s'impose.

#### □ Les superpositions

Les deux organisations mettent en place un bon nombre de groupes de travail. Il est évident que les champs d'activités se superposent parfois. Le principe de base est que la responsabilité de chaque organisation soit clairement définie et la mission de chaque groupe bien connue et délimitée pour éviter les doublures. Mais une délimitation parfaite n'est pas possible et quelques superpositions subsistent.

En ce qui concerne l'appui à la qualité, les risques de superposition existent ; une solution adoptée est que la fédération s'occupe principalement des formations et que la coupole flamande appuie les échanges d'expériences et de bonnes pratiques.

Un autre risque de superposition concerne l'existence de groupes de travail ayant des activités en partie identiques et parallèles, comme le Noordraad de 11.11.11 et le Werkgroep educatie de COPROGRAM. Le risque est que les deux organisations ayant une même responsabilité « se renvoient la balle » sur les questions délicates pour l'organisation ou pour les membres ONG. Le groupe éducation de COPROGRAM constate qu'il faudrait davantage coordonner le travail.

La responsabilité et le mandat de stimuler ses membres et de les inciter à plus de qualité dans leur travail reste à définir. .... Est-ce le rôle de la coupole ou celui de la fédération de stimuler

certain changements au niveau des ONG ? La fédération est-elle en mesure de faire évoluer les ONG, sachant que le bureau est surtout occupé par les représentants des grandes ONG ? Mais la plus grande confiance exprimée par les membres à l'égard de leurs fédérations, en chapitre 4.3, plaiderait pour qu'elles aient un mandat renforcé dans le domaine de l'amélioration de la qualité du travail de leurs membres. Mais la prise en charge d'une question aussi importante suppose l'intervention complémentaire des fédérations et des coupoles. Elle sera développée au chapitre 5.1.

Les entretiens ont révélé que la question de la fusion de COPROGRAM et de 11.11.11. est discutée régulièrement, sans qu'une procédure ait été définie pour conclure. Mais les enquêtes et les analyses documentaires ont également apporté des éléments pour justifier l'existence de deux organisations distinctes. La fédération est légalement obligée d'accepter tout candidat ONG reconnu par la DGCD, alors que la coupole, comme ASBL, a le droit de se définir un but social et une vision (la charte 2005) qui ne rencontrent pas forcément l'adhésion de toutes les ONG et cela pour diverses raisons exprimées dans les entretiens :

- 11.11.11. prend position dans des domaines où ils n'ont pas d'expérience et ils ne veulent pas être associés à ces positions (position d'une ONG) ;
- un nombre limité d'ONG tiennent à rester neutres ;
- deux ONG estiment que les choix politiques de la coupole ne correspondent pas aux leurs.

Bon nombre de personnes ont confirmé que la fusion 11.11.11/COPROGRAM ne constitue pas une priorité, dans la mesure où les deux organisations parviennent à travailler ensemble et à se partager clairement les responsabilités. Cependant à l'heure où se termine cette étude, la question de l'intégration des deux organisations flamandes est de nouveau à l'ordre du jour.

#### □ Les lacunes

Les interlocuteurs flamands ont mis en avant deux principales lacunes ou domaines non pris en compte par leur coupole et par leur fédération.

- Le fait que les ONG, les coupoles et les fédérations n'ont qu'un faible poids politique au plan européen est présenté par diverses personnes interviewées comme une faiblesse importante. Une collaboration plus active au plan européen et international s'impose. OCTET<sup>39</sup> est sous-utilisé aux dires de plusieurs interlocuteurs responsables de grosses ONG.
- Le manque d'attention, signalé par quelques personnes enquêtées, accordée à l'éducation au développement, alors que celle-ci est considérée comme une condition structurelle de changement. Selon quelques personnes, « les

---

<sup>39</sup> Plate forme des ONG belges pour CONCORD

organisations optent pour la fuite en avant de la sensibilisation » au lieu du travail en profondeur de l'éducation au développement.

#### 4.5.2. Entre le CNCD et ACODEV

---

Des collaborations commencent à se développer entre le CNCD et ACODEV, à différents niveaux, dans différentes instances et dans différents domaines. Les superpositions et les lacunes sont également analysées à partir des entretiens avec des ONG francophones.

##### □ Entre la fédération et la coupole francophone

Des collaborations existent au niveau des instances de la fédération, ainsi le CNCD est membre du CA d'ACODEV. Au niveau de la DGCD, avant les réunions « attachés » concernant les relations avec l'administration, la coupole et la fédération élaborent une position commune. Mais les collaborations existent également au niveau d'autres instances régionales et communautaires:

- La collaboration autour de la gestion du fonds CGRI pour l'aide aux projets

A l'annonce de la dé-fédéralisation de la coopération au développement en 1998, les régions Wallonie et Bruxelles à travers la CGRI ont débloqué 2 millions pour l'aide aux projets et pour les projets en éducation au développement ; ACODEV et le CNCD participent à la gestion du fonds au niveau de la définition des thèmes, la sélection des projets et la décision de soutien financier. En 2001, à titre d'exemple, 26 projets ont été financés sur les thèmes suivants : médias et éducation au développement; commerce international et responsabilité sociale ; immigration. Le CNCD s'est positionné pour accéder à ce fonds, qui contribue à alimenter les fonds propres des ONG membres.

- Au niveau du Conseil Wallonie Bruxelles de la Coopération Internationale

Le CWBCI créé en 2002 est composé de 26 membres. Il a une mission consultative auprès des gouvernements et du collègue<sup>40</sup> dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques qui relèvent des compétences des parties prenantes et développés à l'égard des pays en développement. La fédération ACODEV et le CNCD ont chacun 4 membres au conseil et sont particulièrement concernés par la problématique migration et développement.

##### □ Les superpositions

Au niveau CNCD/ACODEV, la plupart des répondants mettent en avant l'absence de superposition avec une bonne distribution des rôles (relation avec le public et lobbying, pour l'un, et gestion spécifique du travail des ONG, pour l'autre), un mode de communication et des objectifs différents, même s'il est normal qu'ils travaillent tous les deux sur la question du

---

<sup>40</sup> Il s'agit du collègue de la commission communautaire française de la région Bruxelles Capitale

financement du développement et sur le suivi du budget de la coopération au développement.

Une minorité de répondants mettent au contraire en avant la confusion des rôles dans les relations avec les pouvoirs publics, entre lobbying pour le premier et défense des intérêts des ONG pour le second. Les chevauchements sont également pointés, lors des entretiens, dans les relations avec les entités fédérées, vis à vis desquelles ACODEV devrait être l'interlocuteur, comme représentant de l'ensemble des ONG, et non le CNCD. Mais comme il est signalé dans le même entretien, coupole et fédération devraient idéalement travailler ensemble à différentes échelles (régionale, communautaire, fédérale, européenne) sur la promotion d'une nouvelle coopération en lien avec les nouveaux enjeux.

#### ❑ Les lacunes

Les superpositions ne semblent pas très importantes entre la coupole et la fédération francophone. En revanche les questionnaires et entretiens ont signalé bon nombre de lacunes à différents niveaux : des fonctions insuffisamment ou non prises en compte, des types d'acteurs et des types d'actions oubliés ; enfin, des domaines stratégiques liés aux enjeux mais qui ne sont pas soutenus. Il s'agit de domaines pouvant être pris en compte, soit par l'une ou l'autre des organisations, soit de manière conjointe et complémentaire. Ainsi sont évoqués en termes de lacunes :

- Au niveau des fonctions à renforcer, la création de synergies entre ONG ou à prendre compte conjointement, comme l'éducation au développement. Cette dernière fonction fait l'objet d'un groupe sectoriel dynamique aboutissant à un référentiel. Mais la spécificité d'un tel domaine requiert d'aller plus loin pour opérationnaliser la prise en compte de cette fonction. (critères de résultats en éducation au développement, adaptation des formations en cadre logique à l'approche, plus grande reconnaissance dans la fédération).
- Au niveau des acteurs à prendre en compte : les ONG d'urgence et de réhabilitation, dont il faut assurer la défense mais également l'amélioration de la qualité de leur travail.
- Au niveau des activités : Un appui complémentaire d'ACODEV aux nouvelles ONG en ce qui concerne le rapport financier remis à la DGCD ; la recherche et les informations concernant les méthodes de travail au sud.
- Concernant les enjeux à venir et la réflexion sur le rôle des ONG dans la coopération au développement, les lacunes déjà évoquées auparavant, comme l'absence d'espaces de débats ; le manque d'échange et de capitalisation sur les expériences et les pratiques des uns et des autres devant nourrir la réflexion sur le nouveau rôle des ONG ; l'insuffisante prise en compte des migrants comme nouveaux acteurs du développement. Enfin, le manque de visibilité des sujets, qui traitent de l'Europe, et devant être considérés comme stratégiques est évoqué dans les entretiens. Une meilleure valorisation de la plate forme belge et d'OCTET est également souhaitée par les ONG.

## 4.6. Les collaborations entre les quatre organisations

Les dynamiques de collaboration sont maintenant prises en compte, à travers les entretiens, entre les deux coupoles, entre les deux fédérations et également entre les quatre organisations.

### □ Au niveau 11.11.11. – CNCD

Divers interlocuteurs ont suggéré que les finalités proches des deux organisations et la nécessité de changements politiques pour réaliser un monde plus équitable, les conduisent à travailler davantage ensemble. Les deux coupoles doivent donc collaborer à l'échelle internationale par rapport aux forums sociaux pour répondre aux attentes du sud et dépasser leurs différences. Le temps est arrivé pour que les deux coupoles et leurs responsables aient plus d'ambition dans ce domaine et prennent plus d'initiatives communes. Cette nouvelle collaboration devrait donc conjuguer la prise en compte des nouvelles réalités internationales et la culture de chaque organisation.

*Un responsable d'une grosse ONG membre des deux coupoles :*

*le CNCD et 11.11.11 devraient de manière beaucoup plus systématique rassembler leurs forces pour mieux faire passer les messages et exiger davantage de redevabilité et de cohérence dans les politiques internationales décidées ou soutenues par les politiques*

En même temps, les interlocuteurs sont unanimes pour dire qu'il faut laisser au CNCD le temps de résoudre ses problèmes et qu'il est trop délicat de s'engager à fond dans des actions communes. Ils ont plutôt proposé que les initiatives de collaborations se fassent d'abord sur la base de dossiers concrets.

### □ Au niveau Coprogram – Acodev

La quasi totalité des personnes enquêtées estiment qu'il y a un très bon échange et une très bonne collaboration entre les équipes des deux fédérations et qu'il y a des superpositions au niveau des activités. Divers interlocuteurs ont signalé que les fédérations, avec leur équipe limitée, ne peuvent fournir des services dans trop de domaines. Si elles veulent fournir des services professionnels, elles doivent donc se spécialiser et pouvoir ainsi se rendre des services l'une à l'autre.

*Pour une grande ONG :*

*Nous sommes membres des deux fédérations. En fonction du thème et de l'expertise des deux côtés, nous choisissons laquelle des deux organisations nous utilisons. Nous plaçons pour une collaboration plus structurelle entre les deux fédérations.*

- Au niveau des 4 organisations

Les quatre organisations sont présentes au niveau de plusieurs instances à l'échelle fédérale et à l'échelle européenne également. Deux exemples sont évoqués, le conseil fédéral du développement durable et la plate forme européenne CONCORD.

- Le Conseil fédéral du développement durable donne des avis à l'autorité fédérale belge sur la politique fédérale de développement durable. Il organise des activités comme l'information sur la loi sur la politique fédérale de développement durable, les journées d'étude, des groupes de travail et la diffusion de publications. Il est composé de 38 membres représentant de différentes catégories (les ONG pour la protection de l'environnement, les ONG pour la coopération au développement, les organisations de travailleur, les organisations d'employeurs, le monde scientifique). Les représentants des ONG pour la coopération au développement comporte 6 membres, dont les deux coupoles et ACODEV.
- La plate forme belge de CONCORD réunit l'ensemble des ONG francophones membres du CNCD et de la coupole flamande 11.11.11 ainsi que des deux fédérations ACODEV et COPROGRAM avec pour objectif de faire entendre la voix de ses membres au sein de la confédération des ONG européennes CONCORD et vis à vis des institutions européennes. Elle cherche aussi à promouvoir entre ses membres la réflexion sur les dimensions européennes du développement et sur le rôle de l'Union dans les relations internationales. Le secrétariat est assuré par ACODEV et la présidence par le CNCD. Mais, comme cela a déjà été évoqué (au chapitre 4.5.2), un entretien a mis en avant le manque de valorisation de la plate forme belge des ONG européennes et de visibilité des sujets traitant de l'Europe.

## 4.7. Conclusion

Ce chapitre a restitué les résultats des questionnaires et des entretiens concernant les fonctions assurées par les coupoles et les fédérations, leur niveau de prise en compte des enjeux actuels, les modes de collaborations avec leurs membres et, enfin, les relations entre ces 4 organisations. Ce premier niveau de traitement de l'information a permis d'approfondir ce qui fait la spécificité de chacune de ces organisations et de ses domaines d'intervention.

Le questionnaire a été envoyé à 152 ONG. Le taux de réponse est de 25 à 30%. En complément du questionnaire, vingt et une personnes ont fait l'objet d'entretiens approfondis, 11 responsables d'ONG flamandes et 10 responsables d'ONG francophones<sup>41</sup>

En ce qui concerne les coupoles, les ONG ayant répondu au questionnaire ont identifié et priorisé les **fonctions assurées** par leur organisation. Dans ce domaine, un certain décalage est constaté entre, d'une part, 11.11.11 qui met en avant « la collaboration avec les partenaires au sud » et « la collaboration entre ONG nord-sud » et le CNCD qui place en avant la « coordination » et, d'autre part, les répondants au questionnaire qui privilégient « le lobbying politique », plaçant loin derrière la « coordination », et n'évoquent pas « la collaboration entre ONG nord-sud ». Pour les fédérations, les fonctions priorisées par les répondants au questionnaire correspondent à celles définies par l'Arrêté Royal de 1997, notamment la défense des intérêts des ONG, l'amélioration de la qualité et la négociation avec les autorités.

Les répondants au questionnaire ont exprimé ensuite **leur appréciation des services rendus** aux structures membres par chacune des quatre organisations étudiées, à travers l'utilisation et la perception des services reçus. Les deux coupoles mettent en avant comme services reçus, le financement et le magazine, avec en plus le site pour 11.11.11. Pour les fédérations, les services offerts, notamment l'information, la formation et la communication, répondent bien aux attentes des membres et sont perçus comme très utiles ou utiles.

La manière dont les nouveaux enjeux et défis de la coopération au développement sont pris en compte par les coupoles et fédérations a été appréhendée à travers les questionnaires et les entretiens. Concernant la prise en compte des enjeux par les organisations, si les ONG répondantes apprécient l'information qu'elles reçoivent, leur niveau d'appréciation diminue lorsque l'on passe à la phase d'appropriation et de mise en œuvre d'activités correspondant à ces nouveaux enjeux. Mais les réponses devraient être interprétées différemment pour les coupoles et les fédérations et la question des enjeux posée différemment pour les fédérations : Comment renforcer la professionnalisation et l'amélioration de la qualité du travail des ONG, face à l'émergence d'acteurs au sud devenus responsables de la mise en œuvre d'action et de définition de politique ? Comment appuyer les ONG pour qu'elles deviennent capables d'apporter un appui institutionnel à leurs partenaires au sud ?

En revanche, les entretiens ont été l'occasion pour plusieurs interlocuteurs d'explicitier les enjeux, d'analyser certains obstacles à leur prise en compte et de faire des propositions. Ainsi, les enjeux ont été définis à travers une interrogation sur la plus value des ONG face à l'émergence d'acteurs et de compétences au sud, le développement de circuits de financement direct, les nouveaux modes de financement, et la décentralisation. Les obstacles à la prise en compte de ces nouveaux enjeux ont été identifiés, comme la difficulté des fédérations à remettre en cause le mode de travail de leurs membres et l'absence d'espace de débats en commun sur les enjeux actuels. Enfin des pistes de propositions ont été formulées,

---

<sup>41</sup> Sans compter les entretiens avec les responsables des Organisations, le responsable et les gestionnaires de la DGCD et les personnes ressources pour la partie historique, voir en annexe 4 la liste complète des personnes rencontrées.

telles que les échanges et la capitalisation à partir de pratiques et des expériences des uns et des autres, le travail en partenariat avec les acteurs au sud et la prise en compte des migrants.

Les modes de **collaborations entre les coupoles et fédérations et leurs membres** ont été analysés à travers les points de vue exprimés dans le cadre des entretiens. L'objectif était de repérer les concurrences et les superpositions, en particulier entre les coupoles et les grosses ONG, et éventuellement les domaines non pris en compte. En ce qui concerne 11.11.11 et ses ONG membres, les collaborations ont connu des évolutions significatives et ont donné lieu à des réajustements, concertés, au cours du temps. La coupole quitte progressivement les activités qui sont en concurrence avec celles de ses membres à différents niveaux : au sud, entre son bureau sud, ses membres intervenant dans le pays et les acteurs sud ; au nord, avec ses membres et les mouvements de base (campagne, choix thématiques, responsabilités politique, répartition des fonds de la campagne). En ce qui concerne le CNCD et ses ONG membres, le CNCD a d'abord occupé une position de leader sur certaines questions clefs de la coopération au développement, ce qui a rendu difficile le fait d'assurer la fonction de coordination. Actuellement, le CNCD met en avant la nécessité de travailler « avec et en liaison » avec ses membres. En ce qui concerne les fédérations et leurs membres, les entretiens ont mis en avant la perception positive du fonctionnement des groupes sectoriels, mais ce sont plutôt les grosses ONG qui sont concernées. Les personnes rencontrées constatent une bonne évolution de la coopération au développement grâce au travail d'ACODEV et de COPROGRAM qui organisent le dialogue avec l'administration. Pour des responsables d'ONG impliquées dans ce domaine, l'éducation au développement, déjà prise en compte au niveau d'un groupe sectoriel d'ACODEV, reste à approfondir. Du côté de COPROGRAM, l'éducation au développement a fait l'objet d'innovations méthodologiques qui seraient à valoriser.

Les collaborations ont été ensuite analysées entre les coupoles et les fédérations. Les entretiens ont fait état d'une bonne entente et d'une bonne répartition des tâches entre 11.11.11 et COPROGRAM. Des interrogations subsistent sur quelques domaines de superpositions et sur l'attribution de la responsabilité du renforcement de la qualité à l'une ou l'autre de ces organisations. La question de la fusion ou de l'intégration de la coupole et de la fédération flamandes est à l'ordre du jour. Entre les organisations francophones, il y a peu de superpositions et les collaborations commencent juste à se développer. De telles collaborations devraient se poursuivre autour de la valorisation et la capitalisation des expériences de leurs membres dans des domaines liés aux grands enjeux. Cet aspect sera pris en compte dans le chapitre suivant.

Concernant les collaborations entre les deux coupoles, les entretiens mettent en avant la nécessité de rassembler les forces du milieu non gouvernemental face aux politiques fédérales et aux enjeux européens. Concernant les collaborations entre les deux fédérations, face à l'enjeu considérable que représente la professionnalisation et le renforcement de la qualité dans le secteur, certains des interlocuteurs rencontrés au cours des entretiens proposent d'envisager des offres de services spécialisées différentes, mais complémentaires. Par

exemple, l'expérience acquise par COPROGRAM en éducation au développement avec IKOS pourrait l'amener à développer une offre de service spécifique dans ce domaine. Parallèlement, ACODEV développerait une offre de services dans un autre domaine.

A l'issue de ce chapitre, les questionnaires et des entretiens ont permis de mieux appréhender les fonctions des organisations et les domaines où elles sont reconnues. La manière dont les organisations sont parvenues à délimiter leurs zones d'intervention pour limiter leur concurrence, avec leurs membres et entre elles, est également ressortie des entretiens. Leurs modes de travail et les collaborations, existantes et à développer, ont été identifiées. C'est sur la base de ces éléments qu'il est possible d'aller plus loin en termes d'analyses et de propositions autour d'axes stratégiques concernant l'avenir du secteur et le rôle des coupoles et des fédérations dans l'accompagnement de leurs membres. Ce sera l'objet du chapitre suivant.

## 5. Analyse et propositions à partir du point de vue des différentes catégories d'acteurs

L'objectif de ce cinquième chapitre est de structurer l'analyse autour de questions clés, ou axes stratégiques, afin de contribuer à la construction d'une vision stratégique sur la coopération entre la DGCD et les couples et fédérations d'ONG. Au terme des chapitres précédents, il a semblé pertinent de retenir 5 axes stratégiques liés aux nouveaux enjeux de la coopération au développement. L'examen de ces cinq axes s'appuie sur le mapping et, surtout, sur les points de vue des différentes catégories d'acteurs (couples et fédérations, administration, membres des 4 organisations) recueillis à travers les réponses au questionnaire et les entretiens<sup>42</sup>. Les propositions formulées à la fin de chacun de ces axes reposent sur les points de vue exprimés au cours de l'étude et sur la comparaison du contexte institutionnel des ONG belges avec celui existant dans d'autres pays<sup>43</sup>.

Les 5 questions identifiées comme prioritaires pour construire une vision stratégique du rôle et des fonctions des fédérations et couples d'ONG en Belgique sont :

1. L'appui à la qualité et à la professionnalisation : qu'est-ce que l'on entend par qualité ? Quelle est la frontière entre le technique et le politique ? Quel est le rôle de chacun, notamment celui des ONG de services ? Dans ce contexte, comment relever le défi de l'évolution vers l'approche programme pour les ONG moins professionnalisées<sup>44</sup> ? Quel est le rôle des organisations faitières, en particulier celui des fédérations et des couples ?
2. La fonction de lobbying et la fonction de coordination sont-elles spécifiques aux couples et comment financer de telles fonctions ?

---

<sup>42</sup> 22 entretiens ont été conduits auprès de responsables d'organisations, dont une ONG non membre d'une couple ou d'une fédération et une organisation qui n'est pas une ONG.

<sup>43</sup> Les différents contextes institutionnels autour des questions stratégiques comme le renforcement de la qualité, le rôle politique, l'éducation au développement, les relations avec l'administration ayant servis de supports aux propositions sont : BOND British Overseas NGOS développement, plate forme britannique des ONG de développement qui promeut des échanges d'expériences ; le CCCI, Conseil canadien pour la coopération internationale ; Coordination Sud, Plate forme française des organisations de solidarité internationale.

<sup>44</sup> Il importe de préciser que les ONG non professionnalisées ne sont pas toujours les petites ONG.

3. La capacité des coupoles et des fédérations à accompagner leurs membres dans l'évolution de leurs partenariats avec les organisations du sud (passage d'un rôle d'intermédiaire financier à un rôle de renforcement institutionnel, appui au plaidoyer, mise en relation).
4. L'éducation au développement : quel est le rôle de chacun (entre coupoles et fédérations, entre ces organisations et leurs membres) ? Quels mécanismes de financement ? Comment définir des outils adaptés à ce type d'activité (cadre logique, analyses d'impact) ?
5. Les cadres de concertation / négociation entre les pouvoirs publics et les ONG depuis 1997: quel est le bilan dressé par les différentes parties prenantes ? Quelles pistes d'amélioration envisager ?

Les différents points d'analyse pour chacun de ces axes seront : la justification du choix de cet axe par rapports aux enjeux ; l'approche, la stratégie et les réalisations de chaque acteur dans ce domaine ; les difficultés rencontrées ; la formulation de quelques propositions pour aller plus loin et redéfinir le rôle de chacun dans ce domaine, en s'inspirant de la situation d'autres contextes.

Les propositions devront permettre de préciser dans quel sens pourraient évoluer ou simplement se renforcer le rôle des organisations, ainsi que leurs fonctions et leurs activités. Les propositions tiendront compte des spécificités et des contraintes du contexte politico-institutionnel belge, dont les modifications structurelles envisageables ne peuvent probablement pas être radicales. Les propositions sont déterminées par une double incertitude : d'une part, du côté flamand en raison du projet d'intégration de la coupole et de la fédération flamandes dont les modalités ne sont pas encore définies ; d'autre part, au niveau du contexte institutionnel global de la coopération au développement, du fait de la menace de la dé-fédéralisation. Même si la fédération et la coupole flamandes travaillent déjà étroitement ensemble et si elles évoluent dans un contexte différent, leur projet d'intégration devraient constituer un exemple et un facteur incitant ACODEV et CNCD à renforcer leur collaboration.

## **5.1. Le renforcement de la qualité**

### **5.1.1. Le renforcement qualité comme axe stratégique**

---

Aujourd'hui, les ONG sont reconnues au niveau international, elles participent aux sommets des Nations Unies et leur approche est de plus en plus prise en compte par les bailleurs multi et bilatéraux. Elles sont les vecteurs d'une part importante de l'Aide Publique au Développement (APD), notamment en Belgique où le co-financement des ONG représente 12,5% du budget de la DGCD (en 2002).

Dans ce contexte, une démarche de renforcement de la qualité est donc de plus en plus indispensable pour répondre à l'exigence de transparence et d'efficacité exprimée par les citoyens du Nord (en tant que contribuables et/ou donateurs), des partenaires sud et des bailleurs de fonds. L'amélioration de la qualité est donc étroitement liée à une demande croissante de « redevabilité ». Depuis plus de 10 ans, plusieurs réseaux d'ONG internationales se sont constitués autour du renforcement de la qualité dans le but d'améliorer : 1) la manière dont les ONG rendent des comptes à leurs parties prenantes, 2) la mise en œuvre de leurs actions et de leur gestion, 3) la performance de leurs actions.

L'idée d'évaluer le travail des ONG se développe avec l'introduction de nouveaux outils de gestion de la qualité ou de normes de vérification de la qualité des produits, de mesure d'efficacité et d'efficience. Un tel mouvement suscite un débat entre tenants de différentes approches allant de l'établissement de standards internationaux pour toutes les ONG à un modèle d'apprentissage collectif de la qualité tenant compte de la diversité des ONG, en ce qui concerne leurs finalités, leurs tailles. En Belgique la réforme prévoyait également l'utilisation d'une partie des subventions (1% ) pour des évaluations gérées par les ONG, mais réalisées par des experts indépendants, avec l'objectif d'amélioration des actions et des pratiques des ONG. Les résultats de l'évaluation de ce dispositif en terme de renforcement de la qualité du travail des ONG sera présenté plus en détail en 5.1.3.

### **5.1.2. La démarche qualité des organisations**

---

L'amélioration de la qualité du travail des membres correspond à un des deux grands objectifs des deux fédérations. La démarche qualité correspond à une préoccupation des coupoles, mais elle n'est pas formulée en ces termes par le CNCD.

Il nous semble important au démarrage de ce chapitre de proposer une définition large de la qualité dont les différents éléments constitutif sont :

- a. La capacité à analyser le contexte et les enjeux ;
- b. la capacité à définir une vision et une stratégie en termes de priorités et de choix de partenaires ;
- c. la logique d'action, c'est à dire la capacité de définir des objectifs et des résultats, mais également d' identifier des activités permettant la réalisations de tels objectifs.
- d. le mode de fonctionnement de la structure et des instances et de gouvernance interne ;
- e. le suivi et l'appréciation de l'impact de ses actions.

Les différents éléments de cette définition nous aideront pour l'analyse qui suit, même si les discours des responsables des organisations, des ONG membres et de l'administration sur la

qualité de la démarche des coupoles et des fédérations ne prennent pas en compte tous ces aspects<sup>45</sup> :

- Les responsables des deux fédérations des deux coupoles abordent la manière dont le renforcement de la qualité des ONG est mis en œuvre par les fédérations et les obstacles rencontrés.
- Les entretiens avec les ONG-membres des fédérations font état des difficultés des ONG à entrer dans une démarche qualité.
- Les entretiens avec les responsables des deux coupoles évoquent leur logique d'action et l'impact de leurs activités sur leurs publics.
- Les entretiens avec les ONG membres de 11.11.11 expriment une adhésion par rapport au mode de gouvernance des instances de la coupole, mais une interrogation par rapport à ses choix politiques.
- Les entretiens avec les ONG-membres du CNCD interrogent la logique d'action de leur coupole et les modes de gouvernance de ses instances.
- Enfin, les entretiens avec les responsables et les gestionnaires de la DGCD font état de la démarche de l'administration pour renforcer la qualité, mais également, des difficultés à faire avancer le secteur des ONG.

#### **a. Pour les fédérations**

Nous présentons ici la manière dont l'appui qualité est mis en œuvre par les deux fédérations et les difficultés rencontrées, telles qu'elles ont été exprimées par les organisations elles-mêmes et par leurs membres.

##### □ Le point de vue d'ACODEV

La journée de réflexion sur la qualité en 2000 a donné lieu à un ensemble de textes et documents aboutissant à un positionnement d'ACODEV sur la question. Dans le cadre du programme 2004-2006, l'objectif d'amélioration de la qualité a été opérationnalisé à travers 5 grands résultats qui concernent :

- la connaissance des besoins des membres ;
- la recherche d'une cohérence sur la notion qualité ;
- des contacts et relais extérieurs ;
- une mise en valeur des échanges ;
- enfin, le renforcement des activités d'appui, de formation, de journées d'études et d'appuis individuels.

---

<sup>45</sup> En outre, une telle définition ne préjuge pas de la démarche qualité qui sera proposée au chapitre 5.1.5

ACODEV a ainsi prévu deux formations qualité en mai et octobre 2006. La lecture du programme de formation proposé sur le site de la fédération semble, selon le point de vue des consultants, à la fois très ambitieux et très théorique et pas très articulé aux pratiques des uns et des autres. Mais la première session prévue en mai a été annulée faute de participants inscrits.

En fait, les journées organisées en 2000 n'ont pas été suivies d'un réel processus de réflexion sur la notion de qualité. Des échanges n'ont pas été développés avec d'autres réseaux, notamment sur les outils utilisés ailleurs, en particulier en Flandre. Enfin, il n'y a pas eu de propositions en termes d'outils et de méthodes.

Les difficultés à mettre en œuvre une démarche qualité sont analysées par ACODEV. Les responsables de la fédération regrettent que beaucoup de membres soient davantage des consommateurs d'informations que des participants à une réflexion commune sur leurs pratiques. Un autre obstacle est lié au conflit de position vécu par la fédération, comme représentante des intérêts de tous ses membres face à l'administration et, en même temps, comme devant jouer un rôle de stimulation à la qualité, donc susceptible de « déranger des ONG » en remettant en cause leur manière de travailler. Une contrainte également est que les petites ONG ayant le plus besoin d'appui sont celles qui ont le moins de moyens pour participer aux formations et aux groupes de travail. Enfin, les responsables évoquent la difficulté à suivre correctement tous leurs membres qui, du fait de leur hétérogénéité, nécessiteraient un suivi rapproché très consommateur de temps.

#### □ Le point de vue des ONG membres d'ACODEV

Les ONG membres de la fédération ACODEV qui ont répondu au questionnaire<sup>46</sup> positionnent l'appui qualité en troisième priorité. Les commentaires des petites ONG dans les réponses au questionnaire mettent en avant leur manque de disponibilité pour participer aux formations, les coûts de celles-ci, et le fait que l'efficacité de telles formations dépend de leur capacité à s'investir dans les groupes de travail, ce qui n'est pas possible pour beaucoup d'entre elles. Dans les entretiens, un tiers des personnes rencontrées considèrent que les formations organisées par ACODEV sont intéressantes, mais restent trop générales et que les outils proposés comme la gestion du cycle du projet ne sont pas toujours adaptés à la spécificité de leur domaine, comme l'éducation au développement ou la santé. Seulement un cinquième des personnes rencontrées mettent en avant l'absence de synergie entre ONG autour de la qualité dans la mesure où, comme l'exprime l'une d'elles, : « chacun a peur de se dévoiler ». Une ONG regrette le manque de capitalisation des expériences et pratiques des ONG qui doivent évoluer et changer de mentalités. Un autre responsable ONG estime que « pour qu'ACODEV puisse prendre en charge un tel processus de renforcement de la qualité, il faudrait que le CA prenne des décisions à ce niveau, mandate le secrétaire général et ait plus de moyens ». Le mode de fonctionnement des instances et le mode de gouvernance

---

<sup>46</sup> 24% de réponses au questionnaire pour ACODEV

d'ACODEV, en termes de circulation de l'information, d'espace d'échanges et de mode de décision font l'objet d'une appréciation positive unanime.

□ Le point de vue de COPROGRAM

Une évaluation réalisée en 2003 a permis à la fédération flamande de redéfinir sa stratégie. Ainsi dans la note de mission et de vision, réactualisée en mai 2005, la fédération COPROGRAM se focalise sur deux grands objectifs : (1) Le développement d'un secteur professionnalisé qui peut répondre aux nouvelles attentes de la coopération internationale et (2) l'adaptation des politiques et règles administratives à la spécificité des ONG et aux exigences de la coopération internationale. Au niveau du plan stratégique (2004 – 2006), cette nouvelle vision se traduit pour 2005 en trois objectifs spécifiques, parmi lesquels deux concernent le renforcement de la qualité du travail des ONG sont présentés ci dessous :

1. COPROGRAM stimule les ONG à mieux adapter leur rôle aux nouveaux défis de la coopération au développement et à en tirer des conclusions en relation à leur propre activité.
2. La fédération contribue à l'amélioration de la qualité du secteur par des processus de formation collective et en stimulant et accompagnant le renforcement des visions.

COPROGRAM, pour atteindre ces deux objectifs, doit renforcer les capacités de ses membres à travers un programme spécifique de formation . Dans cette perspective, le rôle de COPROGRAM évoluerait vers celui de centre d'expertise et de formation. Ce qui supposerait de disposer de tous les outils nécessaires pour réaliser ces objectifs. Ainsi, la fédération flamande prévoit dans son plan d'action 2005 seize processus de formation qui se concentrent autour de trois domaines : la politique et la stratégie des ONG, le suivi des actions et les ressources humaines et financières.

COPROGRAM a essayé de concrétiser la démarche qualité à travers l'accompagnement de ces formations. Dans ce cadre, deux initiatives sont à mettre au crédit de la fédération flamande. La première concerne le domaine de l'éducation au développement : COPROGRAM a organisé il y a 3 ans une formation à l'outil IKOS (basé sur le modèle IFQM, mais adapté à EAD qui sera présenté plus loin au chapitre 5.4). La deuxième initiative de COPROGRAM consistait à accompagner le processus qualité après les formations. Dans cette perspectives, les présidents des groupes de travail de la fédération ont bénéficié d'un accompagnement pour leur permettre d'aider les ONG ayant participé aux formations « qualité », « cadre logique », « stratégie », « IKOS » et « cycle du projet » d' aller jusqu'au bout des processus proposés dans ces formations. De telles initiatives n'ont pas abouti dans un premier temps; les participants à la formation et au processus n'ont sans doute pas réussi à convaincre leur institution d'une telle démarche. Mais à l'heure actuelle, les ONG tentent de simplifier et d'élargir le champ d'application de l'instrument IKOS, l'objectif étant de parvenir à des concepts, des méthodologies et des indicateurs communs dans le domaine de l'éducation au développement.

A travers les réponses au questionnaire, il apparaît que la manière dont la fonction qualité est assurée par COPROGRAM est très bien et bien perçue par plus de la moitié des personnes ayant répondu. Les formations correspondant au renforcement de la qualité sont perçues comme très utiles et utiles par 90% des personnes ayant répondu. Cependant, au delà d'une satisfaction exprimée sur le contenu des formations, plusieurs entretiens mettent en avant la difficulté à faire évoluer les ONG et à les faire adhérer à un processus de renforcement de la qualité remettant en cause leur manière de faire et risquant de les mettre en concurrence avec d'autres.

### **b. Pour les coupoles**

Nous présentons ici la manière dont l'appui qualité est mis en œuvre par les deux coupoles et les difficultés rencontrées, telles qu'elles ont été exprimées par les organisations elles-mêmes et par leurs membres.

#### □ 11.11.11.

La coupole flamande développe une démarche qualité à trois niveaux :

- Au niveau de l'organisation elle-même, une démarche annuelle d'évaluation du plan quinquennal 2003-07 permet d'ajuster la stratégie aux résultats effectivement obtenus.
- Au niveau des membres, la démarche de renforcement de la qualité est mise en œuvre à travers un « screening » des membres devant bénéficier de la redistribution des fonds de la campagne. Il s'agit d'évaluer le caractère programmatique et la vision stratégique de leurs propositions. Certaines ONG sont accréditées pour 5 ans et d'autres uniquement pour 1 an. Un tel processus conduit les ONG à avoir plus de rigueur et à tendre vers une approche programme.
- Au niveau du public, la coupole effectue, sur fonds propres, l'analyse de l'impact de ses actions en mesurant le degré de pénétration de la problématique nord/sud en Flandre (sondage réalisé par HIVA). Ce suivi a entraîné, en 2003-04, la mise en œuvre d'un processus de renouvellement du mouvement de la solidarité Nord Sud basé sur la concertation. L'importance du rôle politique de la coupole a été affirmée à la base, confirmée à tous les niveaux du mouvement, au niveau de la charte et intégrée dans les structures et instances de la coupole. Le processus de renouvellement consiste également en une implication dans la durée de la coupole dans les 8 groupes de travail sur les ODM, sur l'Afrique Centrale et sur la Palestine. Parmi les supports du processus, il faut citer le magazine mensuel MO diffusé mensuellement avec le magazine Knack (annexé à un autre journal à grand tirage) et le site portail.

Les réponses des ONG flamandes au questionnaire mettent en avant que les membres ONG participent régulièrement aux AG. La plupart des réponses donnent une bonne appréciation au fonctionnement des organes auxquelles elles participent ; mais les scores sont meilleurs pour l'aspect information et participation aux débats que pour l'implication dans les

processus de décision. Les ONG qui ne sont pas présentes à l'assemblée générale, soit sont en désaccord avec les choix politiques de la coupole, soit ont des priorités différentes.

#### □ Le CNCD

Au sein de la coupole francophone, l'amélioration de la qualité, même si elle n'est pas toujours formulée en ces termes, est recherchée à différents niveaux :

- La coupole francophone a réalisé un audit en 2003 et une évaluation du précédent programme (99-03) qui ont conduit à un plan de redressement, à une réorganisation de sa structure et un meilleur ciblage de ses thèmes de travail<sup>47</sup>.
- Suite à l'évaluation réalisée en 2003<sup>48</sup>, un travail à la base est en cours pour réactiver le réseau de bénévoles et doter la coupole de nouveaux statuts et d'un nouveau CA donnant plus de poids aux bénévoles.
- Des experts indépendants et bénévoles sélectionnent les projets des ONG à financer sur la base de critères transversaux comme : « la conformité du programme avec la conception du développement du CNCD, la qualité et la conformité du dossier avec les informations nécessaires à l'identification claire du programme, la qualité et la viabilité du programme et du partenariat impliquant une capacité à évoluer à terme de manière durable et autonome ».
- Le CNCD met en avant des critères de qualité pour une coopération nord sud efficace (voir « ça passe par ma commune » site CNCD) qui sont « des activités à base communautaire, l'autonomie et la viabilité du processus, le respect de l'environnement, la valeur formative du processus »
- Enfin l'impact de certaines campagnes sur le public est étudié ; par exemple le cas de la campagne sur la dette, qui a fait l'objet d'un sondage dont les résultats ont été positifs en ce qui concerne l'information du public sur cette question.

Plusieurs entretiens avec des membres et des non-membres du CNCD ont mis en avant les problèmes de méthode rencontrés par la coupole. Si les choix politiques de la coupole francophone leur paraissent clairs, sa stratégie leur semble moins évidente. Plusieurs déplorent la dispersion dans un trop grand nombre d'activités, le manque de priorisation, le manque de suivi et de visibilité. Une certaine confusion est constatée entre les activités de la coupole et les résultats qu'elle cherche à atteindre. Ainsi, nombre de réunions sont présentées comme des résultats et non comme des activités<sup>49</sup>. Un autre interlocuteur met en avant la difficulté de la coupole, comme d'autres ONG, à se plier à la rigueur du cadre logique et s'inquiète de sa capacité à mettre en oeuvre d'une réflexion stratégique sur une base

---

<sup>47</sup> Le ciblage des thèmes de travail sera détaillé un peu plus bas.

<sup>48</sup> Evaluation du réseau des bénévoles 11.11.11-CNCD, 2003, ITECO

<sup>49</sup> une réunion est un résultat au lieu d'être une activité dont le résultats attendu serait, par exemple, un engagement des PP sur un thème particulier

participative. Ces constats rejoignent en cela l'analyse faite dans le cadre de l'évaluation du précédent programme quinquennal (99-03) qui met en avant l'existence d'un trop grand nombre de thèmes mal articulés, de dispersion et de juxtaposition des actions sans objectif. Le programme 2003-07 semble plus cohérent, définissant des priorités avec un souci de non concurrence par rapport à ses membres. Jusqu'en 2003, le CNCD développait 35 thématiques dispersées dans de multiples domaines différents. Depuis lors, le CNCD a ciblé 4 thèmes génériques comportant 12 sous thèmes faisant l'objet d'un suivi à travers la recherche, les plates formes et les campagnes. Des experts sur ces questions ont été recrutés par la coupole afin de pouvoir répondre aux demandes du secteur.

En ce qui concerne le mode de gouvernance, la moitié des personnes rencontrées ont exprimé leur malaise face au fonctionnement de la coupole, la mauvaise circulation de l'information et les difficultés qu'ils avaient à se faire entendre. Mais la plupart d'entre eux ont signalé que la situation s'était améliorée avec la nouvelle équipe et la remise en cause du système de « pilarisé<sup>50</sup> ». De nouveaux statuts ont été définis, ils sont le fruits d'un travail d'une commission de réforme des statuts qui a travaillé pendant un an et fait des propositions validées lors de l'AG du 17 décembre 2005. En revanche, deux membres rencontrés ont déploré le manque de transparence, de circulation de l'information ou de compréhension concernant la modification de la répartition des fonds qui les avantagerait moins qu'auparavant.

Selon les points de vue exprimés par des gestionnaires de la DGCD, les coupoles bénéficieraient d'une certaine complaisance quant à la qualité de leur programme et de leur plan d'action présentés, à cause de leur rôle de représentation de la société civile. Si leur capacité à faire un travail de lobbying est reconnue, leurs problèmes de méthodes, au niveau de leur logique d'action, notamment le CNCD sont constatés.

### **5.1.3. La démarche de l'administration par rapport à la qualité**

---

#### □ Présentation de la démarche

Le processus de réforme des co-financements en Belgique a été mis en oeuvre en 1997 pour « favoriser l'amélioration de la qualité professionnelle des ONG de toutes tailles, par le renforcement de la cohérence entre les différents secteurs d'activités et de la spécificité des domaines d'excellence » (AR 97) La réforme prévoyait également l'utilisation d'une partie des subventions (1% ) pour des évaluations gérées par les ONG, mais réalisées par des experts indépendants, avec l'objectif d'amélioration des actions et pratiques des ONG.

---

<sup>50</sup> En références à un système d'organisation reposant sur 3 grands piliers issus des grandes questions sociales et politiques ayant animé l'histoire de la Belgique : le pilier libéral, le pilier socialiste, le pilier socio-chrétien. Cette forme d'organisation sous forme de pilier s'est atténuée suite à un phénomène de dépolitisation de la société, mais syndicat et mutualités restent encore largement organisés sur cette base. Pour le CNCD la pilarisé prévoyait un président socialiste et un secrétaire général démocratie chrétien ou vice versa.

L'évaluation de cet outil<sup>51</sup>, réalisée en 2004/05, a mis en avant plusieurs constats : le « 1% » a généré une dynamique d'apprentissage autour de la qualité, mais les méthodologies et les pratiques au niveau de son utilisation sont restées hétérogènes. Une corrélation a été faite entre, d'un côté, l'importance des programmes et le nombre des évaluations conduites, et de l'autre, l'amélioration de la méthodologie des travaux d'évaluation appréciée, à travers différents critères comme, la présence de termes de références, l'analyse du contexte, la présentation de la méthodologie ou l'existence de recommandations. Des faiblesses méthodologiques sur la préparation et le suivi des évaluations, notamment des petites ONG ont en effet été constatées. Une autre difficulté est que les ressources mises à disposition de l'évaluation se sont insérées dans des dynamiques d'actions et des réseaux qui sont restés peu visibles au niveau de la DGCD. Une ambiguïté a persisté entre le « 1% », comme délégation de moyens pour l'apprentissage des ONG et l'exigence de redevabilité des bailleurs de fonds, entraînant le détournement des évaluations de la finalité d'apprentissage. Enfin le manque de valorisation globale des travaux financés par le « 1% » est signalé.

La toute dernière réforme en cours prévoit que : « le rôle premier des fédérations dans le domaine de l'encadrement de l'appui qualité sera renforcé » et que : « la première étape jugera de la qualité des ONG par un screening », qui les départagera entre les ONG pouvant prétendre à un agrément pour un programme et celles ne bénéficiant que d'un agrément de base. La première catégorie d'ONG devra donc satisfaire à des conditions minima de qualité et de professionnalisme pour bénéficier d'un agrément programme leur permettant d'introduire une demande de subvention d'un programme triennal. Un bureau recruté sur appel d'offres effectuera un audit approfondi des ONG sur la base des critères suivants : « autonomie financière, gestion financière, capacité de préparer, d'exécuter et d'assurer le suivi des programmes de développement, ainsi que leurs résultats sur le terrain » (Réforme du co-financement, 2006). Les autres ONG agréées en qualité d'ONG de développement répondront aux critères fixés actuellement dans la législation. Elles devront en outre présenter leur vision du développement et leur mission qui seront réactualisées tous les 5 ans. L'agrément de base ouvrira le droit à introduire des demandes de subvention de projets biennaux.

#### □ Les difficultés de mise en oeuvre

Plusieurs entretiens réalisés avec des membres des coupes et fédérations mettent en avant le manque de vision de la DGCD concernant le rôle des ONG, le manque de pilotage de la coopération indirecte, le fait que « la DGCD a été vidée par la réforme », et le fait que les gestionnaires ne vont pas assez sur le terrain. Une ONG estime que les gestionnaires ne suivent pas l'approche programme et se limitent au contrôle du plan d'action sans être toujours en mesure d'apprécier la complexité des enjeux concernés. Certains gestionnaires de

---

<sup>51</sup> Evaluation de l'utilisation du 1% du programme quinquennal des ONG consacrée à l'évaluation. Royaume de Belgique, service public fédéral affaires étrangères. Commerce extérieur et coopération au développement. Direction général de la Coopération au développement./ IRAM : François Doligez, Karla Van Eynde, Anne Lhomme, Micheline Van Lint, Torkild Verschelde, Avril 2005.

la DGCD, pour leur part, reconnaissent eux-mêmes leur difficulté à être compétents dans tous les domaines traités par les ONG comme par les coupoles.

La dernière réforme est considérée par deux interlocuteurs comme un compromis pour ne fâcher personne et une béquille pour les ONG non professionnelles. Cependant, un responsable d'une fédération espère que l'obligation pour toute ONG d'avoir un cadre stratégique à 5 ans (même pour celles qui ne répondent pas aux critères de qualité pour prétendre à l'agrément programme) constitue un espace de dialogue avec l'administration, qui aurait la possibilité de réagir et d'analyser les évolutions du secteur dans le domaine du renforcement de la qualité.

#### 5.1.4. Analyse

---

La dimension qualité ne se limite pas au mode de fonctionnement interne d'une ONG, mode de gestion, organisation, gouvernance interne, mais englobe également sa capacité à analyser son environnement socio-politique, à se situer et à définir une stratégie, des priorités et un mode d'action qui soit en cohérence. La notion de qualité comporte donc une dimension technique et politique ; elle ne se limite pas à « l'ingénierie de projet et au management de dossiers, mais elle comporte également la compréhension des enjeux »<sup>52</sup> Pour une ONG donnée, la notion de redevabilité ne doit pas être considérée uniquement vis-à-vis des bailleurs et des membres de l'ONG, mais également vis-à-vis de ses partenaires.

Il existe une spécificité liée à l'histoire politique et sociale de la Belgique, qui a entraîné une coupure entre le rôle technique des fédérations et le rôle politique des coupoles. Une telle césure est liée à la nécessité d'une « structure technique en dehors du jeu politique belge »<sup>53</sup>. La comparaison avec le rôle et les fonctions assurés par des collectifs d'ONG dans d'autres contextes, en Europe<sup>54</sup> et au Canada<sup>55</sup>, confirme ce particularisme. En effet, le plus souvent, les autres plates formes développent en même temps une vocation de lobbying et de discussion sur les politiques avec les pouvoirs publics et de renforcement des capacités de leurs membres. La séparation entre la dimension politique et celle technique, reflétée par l'existence d'organisations distinctes, comporte un certain nombre de risques :

Pour les fédérations (vocation technique), le risque principal est de se limiter aux aspects internes des ONG, en se trouvant déconnectées de leur environnement politique et des enjeux liés aux nouveaux rôles des ONG.

---

<sup>52</sup> « Enjeux généraux du débats sur le co-financement ONG et sur l'évaluation-capitalisation-appréciation de l'impact » Note de discussion- Document de travail- Séminaire de Paris 9-10 décembre 2004, Commission Européenne, CONCORD- Etats Membres, Hédia Hadjaj Marc Totté, COTA,

<sup>53</sup> Entretien avec un responsable d'une fédération.

<sup>54</sup> BOND, Grande-Bretagne ; DOCHAS, Irlande ; Fédérations en Suisse ; Coordination Sud, France

<sup>55</sup> CCCI, Canada.

Pour les coupoles (vocation politique), le risque est de ne pas parvenir à traduire leur engagement sur un mode suffisamment opérationnel.

Les deux types d'organisations devraient collaborer pour se renforcer mutuellement. Ainsi, le rapprochement en cours de la coupole et de la fédération flamande est logique par rapport à une approche de la qualité plus complète. En ce sens, fédérations et coupoles sont concernées par le renforcement de la qualité de leurs membres, les premières à travers le renforcement en matière de gestion, de ressources humaines, de gouvernance ; les secondes à travers le renforcement dans le domaine de l'analyse du contexte et de la capacité à situer la logique de leurs actions par rapport à un tel contexte.

La comparaison entre les organisations flamandes et les organisations francophones montre que la préoccupation de la qualité est plus développée chez les premières. COPROGRAM a tenté de développer une stratégie dans ce domaine, à travers un dispositif de suivi des formations, même si celle-ci n'a pas réellement abouti étant données les logiques de concurrence dans le secteur des ONG. ACODEV, pour sa part, n'a pas encore réellement développé une stratégie autour de la qualité, mais elle s'interroge sur les moyens de faire bouger le secteur. En ce qui concerne les coupoles, 11.11.11 intègre la qualité dans sa démarche vis à vis de ses membres et du public ainsi que dans son fonctionnement. Une telle préoccupation est renforcée par sa proximité avec COPROGRAM. Pour le CNCD, la préoccupation par rapport à la qualité de ses actions est plus récente. Enfin, la prise en compte plus tardive de la qualité dans les régions et communautés françaises est aussi à mettre en relation avec un plus grand éclatement du secteur des ONG et une plus grande concurrence entre les organisations qu'en Flandre.

Les collaborations autour de la qualité existent-elle entre les quatre organisations étudiées ? Au niveau des organisations flamandes ayant développé une collaboration étroite, COPROGRAM assure les formations aux outils qualité, mais c'est la coupole, à travers son screening, qui juge de la qualité des projets de ses membres voulant bénéficier des fonds de la collecte. Ceci démontre ici une répartition des fonctions et des tâches à ce niveau entre les deux organisations flamandes. Entre les organisations francophones, les collaborations sont récentes ; elles se sont notamment développées sur la question de l'évaluation.

Le constat de la difficulté à faire bouger un secteur éclaté et hautement concurrentiel suppose une démarche spécifique dans le domaine du renforcement de la qualité, l'élaboration d'une vision commune, un engagement fort de toutes les parties prenantes (coupoles, fédérations, ONG, administrations), la définition d'objectifs clairs et réalistes et l'identification des étapes et du rôle de chaque partie prenante permettant la réalisation de tels objectifs.

#### **5.1.5. Propositions pour un programme de renforcement de la qualité des ONG**

---

Le programme de renforcement de la qualité que nous proposons ci-dessous s'appuie sur les derniers entretiens avec les responsables des organisations, en particuliers les deux fédérations, et sur les expériences conduites autour de la démarche qualité dans d'autres

contextes. La démarche qualité proposée ici, dans le cadre d'une approche participative et concertée s'appuyant sur les expériences des uns et des autres, est à distinguer de la définition qui a été proposée au chapitre 5.1.2 pour les besoins de l'analyse.

Le rôle des fédérations comme structures offrant des services avec un objectif de renforcement de la qualité du travail de leurs membres semble devoir être intensifié. Les propositions ci-dessous correspondent à un contexte institutionnel caractérisé par l'existence d'organisations distinctes tant en Flandre qu'en Belgique francophone. Cependant la très grande proximité et le projet d'intégration des organisations flamandes font que de telles propositions seront à adapter, en fonction du nouveau cadre organisationnel qui est en train de voir le jour.

Il est proposé qu'un programme spécifique de renforcement de la qualité des ONG soit mis en œuvre, pour une durée de 3 ans, les fédérations en assurant la maîtrise d'ouvrage et la DGCD le financement. Un tel programme suppose :

- La mise en œuvre d'une démarche qualité qui serait à définir et construire collectivement de manière participative et concertée, comportant les étapes détaillées ci-dessous.
- Des ressources financières et humaines compétentes complémentaires
- Un engagement fort de toutes les parties prenantes : DGCD/ACODEV/COPROGRAM/ONG membres/ ONG de services (processus de lancement d'une charte qualité impliquant les différents acteurs et les engageant)
- La définition du rôle de chaque acteur dans ce programme.

1. La mise en œuvre d'une démarche qualité dans le cadre d'un programme

#### Etape 1 : Elaboration collective d'une démarche qualité

Les éléments recueillis dans le cadre de la présente étude font apparaître que la notion de qualité demeure encore floue et peu concrète pour la plupart des ONG. Plutôt que d'imposer une définition théorique, en introduisant des outils plus ou moins adaptés, car standardisés et relativement sophistiqués, donc plus ou moins appropriables, une étape de réflexion à partir des expériences, pratiques et compréhensions des uns et des autres et animée par la fédération avec l'appui des ONG des services serait nécessaire. La réflexion à partir de cas concrets et tenant compte de la diversité des domaines d'intervention devrait, dans un premier temps, amener les ONG à clarifier certaines notions et concepts. Elle aboutirait ensuite à une première élaboration collective d'une démarche qualité (sorte de référentiel) qui soit à la fois spécifique au secteur ONG et commune. Il est nécessaire que l'administration et les gestionnaires de D3 soient associés à cette première étape, de même que la CTB. En effet une réflexion commune sur un sujet aussi stratégique contribuerait à l'amélioration du dialogue entre les ONG et l'administration pour la mise en œuvre de la réforme du co-financement. L'administration pourrait apporter sa réflexion à partir des critères qualité

mobilisés pour le « screening » dans le cadre de la nouvelle réforme et, le cas échéant, de l'exploitation des résultats de ce screening. Les deux coupoles contribueraient également à la réflexion sur la base de leur connaissance de leurs membres à partir de leur propre « screening » pour 11.11.11 ou de l'appréciation de la qualité des projets de ses membres pour le CNCD.

#### Etape 2 : Identification de la demande et construction d'une offre de formation adaptée

La première réflexion et éventuellement un questionnaire aux membres permettraient d'identifier des domaines clés au niveau desquels la qualité peut être renforcée. Les besoins exprimés feraient l'objet d'une hiérarchisation selon leur importance pour éviter la dispersion, afin de pouvoir concentrer les efforts. Ainsi, 4 ou 5 domaines prioritaires seraient identifiés comme par exemple, la capacité à analyser son environnement et développer une vision, la capacité de gestion, la gestion des ressources humaines, la gouvernance interne.

Les structures de formations seraient sélectionnées sur appel d'offres, sur la base de leur expérience et de leur capacité à mobiliser des outils adaptés, opérationnels et appropriables par rapport au renforcement de la qualité dans les 4 ou 5 domaines sélectionnés.

#### Etape 3 : Mise en œuvre et accompagnement des formations

Dans la mise en œuvre de ces formations, il est souhaitable que le public ciblé au niveau de chaque ONG ne se limite pas à certaines catégories de personnels, pouvant par la suite rencontrer des difficultés à mettre en œuvre les résultats des formations face à la réticence de leur institution. Ainsi, les responsables pourraient être impliqués notamment dans les formations concernant la dimension politique de la qualité, comme par exemple la capacité à analyser son environnement institutionnel et à avoir une vision stratégique, la gouvernance interne.

Plutôt qu'un suivi rapproché de chaque ONG, risquant d'être lourd, il serait préférable d'envisager des dispositifs, dont les modalités adaptées restent à trouver et pouvant constituer des « mécanismes d'apprentissage collectif » complémentaires aux formations. Les initiatives prises par COPROGRAM en accompagnement des formations pourraient éventuellement trouver leur application dans un contexte plus favorable. Ces dispositifs accompagneraient la mise en œuvre et l'appropriation des démarches qualité proposées dans les formations, que ce soit dans le ciblage du public des ONG, dans leurs actions d'évaluation, dans la formulation de TDR, dans leur gestion, dans leur mode de gouvernance, dans l'élaboration de leur vision...

#### Etape 4 : Mise en place d'un dispositif de suivi évaluation du programme.

Ce dispositif comporterait le suivi des activités réalisées, du type de public touché et l'analyse de l'impact de ces formations à partir du recueil d'un nombre limité et ciblé d'indicateurs pertinents. L'objectif ce dispositif de suivi évaluation serait de permettre un pilotage du programme de formation et de faire les réajustements nécessaires au fur et à mesure.

## 2. Des ressources financières et humaines complémentaires

Les fédérations auront donc besoin de compétences complémentaires pour mettre en œuvre un programme concernant le renforcement de la qualité des ONG ou l'introduction d'une démarche qualité pour les ONG. La ou les personne(s) recrutée(s) devraient avoir une grande expérience de la mise en place de programme de formation, notamment dans le domaine du renforcement institutionnel.

## 3. Un engagement fort de toutes les parties prenantes autour d'une démarche qualité

L'établissement du référentiel commun, aboutissement de la première étape, pourrait constituer la base d'une charte qualité permettant de répondre un peu mieux aux exigences actuelles de la coopération au développement et engagerait toutes les parties prenantes.

## 4. La définition du rôle de chaque acteur dans la mise en œuvre de cette démarche qualité

- ⇒ L'administration : tiers exigeant ; financement ; mais également contribution à la réflexion en s'appuyant sur le screening prévu dans le cadre de la réforme afin de pouvoir être par la suite renforcée dans le dialogue qu'elle conduit avec les ONG.
- ⇒ Les fédérations : maîtres d'ouvrage du programme, responsables de l'ensemble du processus, de la mise en œuvre de ses différentes étapes, de l'interface entre la demande et l'offre de formation qualité et du dispositif de suivi évaluation.
- ⇒ Les ONG de services : animation et accompagnement de la première étape consistant en une réflexion autour des pratiques et des expériences. Concernant l'exécution des formations proprement dites, différents type de structures seraient mises en concurrence : ONG de services, prestataires privés, autres associations de formations. Accompagnement d'un dispositif adapté pour le suivi des ONG après les formations, à travers l'animation d'un mécanisme d'apprentissage collectif et adapté qui soit complémentaire aux formations.
- ⇒ Les coupoles : participation à la réflexion initiale et à l'élaboration d'un référentiel commun pour une démarche qualité (pour 11.11.11, sur la base de son propre screening et pour le CNCD, sur la base des critères d'analyse des programmes de ses membres).

## 5.2. Le renforcement des fonctions politiques des coupoles

Il s'agit d'analyser la manière dont la fonction de coordination de lobbying politique est assurée par les coupoles. Un certain nombre de questions se posent : s'agit il d'une fonction spécifique aux coupoles ? Comment doit elle être prise en compte et financée ? L'analyse s'appuie sur le point de vue de chaque catégorie d'acteurs (les coupoles, l'administration, les membres) tout en intégrant les résultats des évaluations et des études traitant de cette question.

### 5.2.1. La fonction lobbying comme axe stratégique

---

Nous nous proposons ici de préciser les enjeux actuels de la coopération au développement qui concernent :

- Un contexte sud mondialisé où les acteurs locaux subissent de plein fouet les résultats des politiques macro-économiques ;
- En même temps, l'émergence de nouveaux acteurs diversifiés et compétents au sud, devenus parties prenantes de la définition des politiques publiques dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté ;
- Le nouveau rôle des Etats au sud, qui sont non seulement partie prenante de la définition des politiques, mais qui doivent en même temps favoriser l'émergence de nouveaux cadres de concertations multi-acteurs (collectivités locales, organisations de la société civile, organisations professionnelles, entreprises) contribuant également à la définition des politiques ;
- La part croissante prise par de nouveaux modes de financement : l'aide budgétaire mais également les circuits financiers directs destinés aux acteurs du sud ;
- Enfin, des procédures des financements de plus en plus contraignantes induisant des formes de professionnalisation des ONG répondant plus à de telles exigences qu'à celle de la qualité des opérations de développement.

Dans un contexte où il est nécessaire que les ONG parviennent à prendre en compte ces nouveaux enjeux, la fonction politique de plaidoyer et de lobbying mise en avant par les coupoles, est un axe stratégique. La fonction de coordination de lobbying politique entre les ONG, les associations et les groupes de bases est également stratégique par rapport à une autre vision des rapports nord sud et au développement de la solidarité internationale à l'échelle de la Belgique, de ses régions et communautés. La fonction de coordination des lobbying s'exerce également à d'autres échelles, celle du pays, celle de l'Europe et celle de réseaux nord-sud de solidarité.

## 5.2.2. Le point de vue des coupoles

---

L'analyse du point de vue des responsables des coupoles intègre également les résultats des évaluations et études que ces organisations ont faites faire. L'analyse concerne les fonctions assurées, notamment la coordination, les activités et leur impact au niveau politique. La question du financement de la fonction de coordination de la coupole est abordée par les responsables de 11.11.11.

### a. Pour 11.11.11

Au nord, la coupole flamande assure une coordination au niveau de la campagne dans le cadre de la mise en place d'un groupe de préparation, tel que cela a été décrit dans le chapitre 4.4. La coordination concerne également la répartition de la prise en charge des thèmes liés aux ODM et ayant donné lieu à 8 groupes thématiques, chacun d'entre eux travaillant sous le label de 11.11.11. La coordination des plaidoyers des deux coupoles en faveur de la taxe Tobin a conduit le Parlement belge à voter un texte favorable à cette taxe. A ce niveau, la mobilisation a eu un impact visible sur les décisions, tout au moins au niveau de la Belgique, même si l'adoption d'un tel dispositif dépend également des autres pays européens.

Au sud, la coupole flamande 11.11.11, à la différence du CNCD, a gardé ses activités, tout en se limitant à des domaines non concurrentiels par rapport aux projets et programmes de ses membres. Ces activités sud, considérées nécessaires pour nourrir la mobilisation au nord, sont demandées par les bénévoles. Plusieurs études et évaluations commandées par 11.11.11 ont analysé le travail politique de la coupole au sud dont les modalités varient selon les continents. En Asie et en Amérique Latine, 11.11.11 prend en charge les thèmes que les autres ONG ne suivent pas. Dans le contexte spécifique de l'Afrique Centrale, un thème commun s'impose concernant les droits des citoyens, les droits de l'homme et les droits politiques et les partenaires sud sont choisis en fonction de cette logique.

L'évaluation du rôle politique de la coupole en RDC demandée par 11.11.11 en 2004 et réalisée par HIVA, a mis en avant que la coupole flamande, dans un environnement où chaque ONG a tendance à intervenir selon ses priorités, est le seul mouvement de solidarité nord-sud susceptible de prendre la position de défenseur permanent de la population et d'assurer le rôle de « watch dog » de la politique belge dans la région. Le bureau sud de la coupole flamande a été renforcé en 2004 et un mapping des ONG congolaises a été demandé à ATOL<sup>56</sup>. Le travail de la coupole a incité les ONG flamandes Broederlijk Delen et Vredeseilanden intervenant en RDC à coordonner leurs efforts pour se renforcer l'une l'autre et pour répartir le suivi de leurs partenaires. En 2004, 11.11.11 a rassemblé à Kinshasa les ONG belges et congolaises lors d'une table ronde et les a aidées à préparer la visite du ministre belge du développement et de la coopération.

---

<sup>56</sup> ATOL ONG de services flamande

Mais la même étude signale l'absence de contact entre les membres de la coupole et le bureau pays en RDC. S'il n'existe pas d'obstacle institutionnel ou formel à plus d'échanges à ce niveau, l'étude indique que ni les ONG, ni les autres membres non-ONG ne perçoivent de tels échanges comme une nécessité. Enfin, l'étude relève que les membres sont en désaccord avec la priorité donnée par la coupole à l'orientation politique au détriment d'activités de développement, ces dernières étant à leurs yeux plus importantes. Notre point de vue est que la coupole cherche à définir un rôle spécifique différent et complémentaire à celui de ses membres, et que ces derniers ont des difficultés à situer leurs projets et programmes par rapport à une vision et des enjeux politiques globaux.

Concernant les modes de financement de la coordination des lobbying politiques, les responsables de 11.11.11. considèrent qu'elle correspond à des activités qui sont en partie co-financées dans les domaines de l'éducation au développement et d'offre de services. Mais la coupole dispose également d'une certaine marge d'autonomie grâce à une collecte de fonds importante, sans compter l'apport de la loterie (voir budget chapitre 3.6).

#### b. Pour le CNCD

Selon l'évaluation du programme 1997-2003, le CNCD remplit une fonction de coordination unique en Europe qui associe les ONG et les organisations d'éducation permanente et de la société civile de Bruxelles et de Wallonie dans la solidarité internationale. Malheureusement, une telle fonction n'est pas reconnue en tant que telle par les pouvoirs publics fédéraux. Le CNCD, subsidié comme une ONG, est contraint de faire rentrer ses activités dans les domaines prévus que sont l'éducation au développement et l'offre de services. Les entités fédérées ont mobilisé depuis 1998 un fonds structurel pour soutenir le CNCD et apporter le financement complémentaire à la réalisation de son plan d'action. (voir budget en chapitre 3.6)

Une évaluation sur le réseau de bénévoles, réalisée en 2003 à la demande du CNCD, a mis en avant en revanche son vieillissement, l'instrumentalisation des bénévoles, leur mobilisation ponctuelle au moment de la campagne et leur faible implication au niveau des activités, débats et combats de la coupole. L'évaluation a également rappelé le manque de disponibilité des responsables régionaux pour s'engager dans une réelle animation du réseau. Il s'agit d'une situation à laquelle le CNCD entend remédier à travers la re-mobilisation de son réseau de bénévoles et son implication de ceux-ci dans les instances, tel que les nouveaux statuts élaborés en 2005 le prévoient.

En ce qui concerne la programmation des activités dans ce domaine, le CNCD suit l'agenda politique au niveau national, européen et international. Tout récemment en juin 2006, la coupole a co-organisé à Niamey avec le Réseau des Organisations Paysannes et de Producteurs de l'Afrique de l'Ouest (ROPPA)<sup>57</sup>, la Coalition des Alternatives Dettes et Développement (CAD) Mali et la Commission Agriculture et alimentation de Coordination

---

<sup>57</sup> Réseau des Organisations Paysannes en Afrique de l'Ouest

Sud (France) un atelier régional de réflexion et d'échanges sur les Accords de Partenariat Economique (APE) et les 9<sup>ème</sup> et 10<sup>ème</sup> Fonds européen de développement (FED). L'objectif était de créer une dynamique de mobilisation des acteurs africains sur les Accords de Cotonou, renforcer les capacités des associations, approfondir le plaidoyer politique commun et parvenir à un projet de déclaration commune. Les résultats des actions du CNCD sont suivis au niveau de l'évolution des mentalités et également des prises de décisions politiques. Par exemple, un sondage, réalisé à l'initiative du CNCD, a mis en relief le fait que l'information sur la dette a permis au public d'accéder à une meilleure connaissance et compréhension des enjeux liés à ce thème.

### 5.2.3. Les points de vue des membres

---

#### a. Les membres de 11.11.11

Les entretiens font apparaître que l'impact de l'action de la coupole est apprécié ; par exemple, sur le Rwanda, la coordination Afrique centrale appuyée par 11.11.11 est reconnue comme l'interlocuteur représentant la société civile. Plusieurs ONG considèrent que la coupole doit prendre en charge ce que les autres ne font pas, mais que la répartition de la responsabilité des thèmes entre la coupole et ses membres n'est pas toujours claire. Un quart des interlocuteurs s'interrogent sur l'approche politique de la coupole et certains considèrent ne pas être concernés par tous les thèmes traités. Les ONG tenues à la neutralité, comme la Croix Rouge, ne peuvent s'engager par rapport à la charte de la coupole. En ce qui concerne les relations avec les autorités régionales flamandes, une ONG importante constate que la coupole et la fédération font le suivi de la politique, donc qu'il y a recouvrement ou superposition. Pour notre part, il nous semble que le suivi peut être complémentaire, centré sur les aspects de procédures pour la fédération et sur les orientations politiques pour la coupole. Mais l'intégration prévue des deux structures permettrait de résoudre un tel risque de superposition du travail des deux organisations flamandes.

#### b. Les membres du CNCD

Pour la plupart des interlocuteurs, dans un secteur éclaté et morcelé, la dimension politique est centrale pour la recherche, le plaidoyer et les propositions. La coupole permet « la mise en commun des plaidoyers ». Certaines grosses ONG reconnaissent que la coupole ne leur apporte pas tellement, mais elles considèrent que leur engagement est politique dans une structure qui fait passer, à l'échelle du pays, le message sur « quel type de partenariat avec le sud et quel développement » et le diffuse dans les écoles, le public et les communes. Pour d'autres, qui sont à la fois ONG et mouvement de base, leur participation à la campagne du CNCD permet à leurs membres de s'inscrire dans une dynamique plus large. Enfin, « La coupole est le porte voix des ONG qui n'ont pas de temps pour s'investir dans des domaines où elles se sentent concernées ».

La grande majorité des interlocuteurs signalent, que tout en étant membres de la coupole, ils s'inscrivent dans d'autres réseaux européens ou internationaux, confessionnels ou laïcs auxquels appartient leur organisation où certains disent « trouver plus d'inspiration ».

Pour un tiers des interlocuteurs, le CNCD est trop politique et la coupole ne peut être le porte parole de toutes les ONG. Certains expriment leur désaccord avec les positions politiques de la coupole jugées trop idéologiques ; l'un d'eux désapprouve l'argumentaire de la coupole sur la dette et sur le commerce équitable.

La moitié des interlocuteurs, membres et non membres de la coupole, mettent en avant l'intérêt commun des ONG et des pouvoirs publics d'avoir des organisations performantes, mais également la nécessité, dans un pays démocratique « de financer la fonction critique qui constitue également un champ pour l'innovation ». Si l'un d'eux considère que la coupole pourrait être financée par les pouvoirs publics pour ses activités de recherche, d'élaboration d'argumentaire et de plaidoyers, mais devrait s'appuyer sur ses propres subsides pour l'activité plaidoyer et participation aux rencontres, un autre interlocuteur considère que toutes ces activités sont indissociables et doivent être soutenues par les pouvoirs publics.

#### **5.2.4. Le point de vue de l'administration**

---

Pour la DGCD, le rôle des coupoles serait d'assurer un suivi, une analyse et une réflexion sur la coopération au développement, sa finalité et son impact. Les coupoles devraient donc avoir des méthodes appropriées pour faire un tel travail. Elle considère que c'est davantage aux coupoles qu'aux ONG de services d'avoir un tel rôle. L'administration reconnaît une meilleure capacité de suivi et d'analyse de la coupole flamande, liée aux moyens beaucoup plus importants qu'elle dispose. En même temps, la DGCD, comme toute administration, est réticente à financer des activités conduisant à la critique de sa politique.

#### **5.2.5. Analyse**

---

Les éléments d'analyse qui suivent sont à replacer dans le contexte particulier de structuration de la coopération indirecte en Belgique, qui se traduit par séparation entre le rôle politique des coupoles et celui plus technique des fédérations. Les différents points d'analyse portent sur :

- La difficulté, et donc la nécessité, de re-préciser la fonction spécifique des coupoles autour de la coordination et du lobbying ;
- Les différentes échelles (locale, régionale, nationale, européenne) de la coordination et les problèmes d'articulation entre ces échelles ;
- Les responsabilités spécifiques des coupoles par rapport à leurs missions et vis à vis de leurs membres et de leurs partenaires ;

- Les collaborations potentielles entre coupoles.
  - a. Les fonctions spécifiques des coupoles

Au vu des entretiens et des réponses au questionnaire, il paraît nécessaire de parvenir à mieux préciser les fonctions spécifiques des coupoles ; les niveaux auxquelles elles s'exercent, les partenaires concernés et les objectifs visés :

- ⇒ A l'échelle des communes, des régions et des communautés, entre les ONG, les associations diverses non-ONG et les groupes de bases, **se rassembler autour d'un objectif commun lié à la solidarité nord sud** ;
- ⇒ A l'échelle fédérale, des régions et des communautés pour la **mise en commun des plaidoyers**, parler d'une même voix et avoir plus de poids ; **Coordonner les campagnes** de sensibilisation sur une même région (coordination entre les campagnes des grosses ONG et entre les coupoles, voir groupe de préparation de 11.11.11) ; **coordonner la prise en compte de thèmes autour des plates formes**<sup>58</sup> rassemblant différents acteurs ONG, syndicats, associations, autour par exemple de la souveraineté alimentaire, à condition que le rôle de chacun soit clairement défini et que la dynamique soit participative ;
- ⇒ A l'échelle fédérale, **le suivi, l'analyse, la critique** de la politique belge des affaires étrangères et de coopération en liaison avec l'autre coupole et d'autres acteurs nationaux engagés dans la solidarité internationale, afin de partager les analyses, d'avoir un point de vue commun, une position plus forte et **une activité de lobbying** face aux pouvoirs publics fédéraux ;
- ⇒ A l'échelle européenne, **la représentation**, à côté des deux fédérations, d'un grand nombre d'ONG belges, en **concertation** avec d'autres plates formes européenne au sein de CONCORD pour une activité de **lobbying** face à l'UE ;
- ⇒ A l'échelle de réseaux de solidarité nord/sud, **le renforcement institutionnel** des partenaires sud avec un objectif de **mobilisation**. Mais également **la coordination** entre acteurs sud (organisations faitières et réseaux d'organisations de la société civile), ONG nord présentes au sud et Coupoles pour **approfondir le plaidoyer politique commun** face aux pouvoirs publics locaux et aux bailleurs de fonds bi et multilatéraux ;
- ⇒ à l'échelle internationale dans le cadre des conférences des Nations Unies, de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC), un rôle de **représentation** des organisations de la société civile (OSC) belge, de **mobilisation de concertation** avec d'autres acteurs collectifs

---

<sup>58</sup> Voir présentation des plates formes chapitre 3.1.2

La fonction élaboration de plaidoyers n'est pas spécifique aux coupoles dans la mesure où un grand nombre d'ONG internationales l'exercent également avec un savoir faire reconnu. Cependant, comme organisations regroupant des ONG, des organisations de la société civile et les membres bénévoles à l'échelle des régions et communautés de la Belgique, la spécificité des coupoles est bien de coordonner, d'organiser et de donner une cohérence aux plaidoyers de leurs membres.

Aux échelons supérieurs, Europe et international, il s'agit plus d'une fonction de représentation d'un nombre important d'ONG et d'organisations de la société civile, d'une fonction de concertation avec d'autres macro-acteurs et d'une fonction de mobilisation pour renforcer le plaidoyer commun afin d'obtenir des changements dans certaines politiques macroéconomiques en exerçant une pression sur les pouvoirs publics européens et internationaux.

A l'échelle des réseaux de solidarité nord-sud, la fonction des coupoles diffère selon les situations: elle peut être de la coordination entre acteurs sud, mais également, entre acteurs nord et acteurs sud, pour le renforcement et la mise en cohérence de plaidoyers, mais elle peut également être une fonction de concertation avec d'autres acteurs collectifs, dans le cas où la coordination est assurée par une autre structure ou organisation.

#### b. Les problèmes d'articulation entre les échelles d'intervention des coupoles

La difficulté pour les coupoles est qu'elles exercent une fonction de coordination de plaidoyer, de représentation, de mobilisation et de concertation à des échelles différentes : locale, régionale, fédérale, européenne, nord-sud et international. Le problème se situe donc au niveau de l'articulation des échelles, en particulier entre le local / régional et les autres niveaux. Les évaluations commandées par 11.11.11 et celle du précédent programme quinquennal du CNCD<sup>59</sup> ont également signalé une certaine déconnexion entre le niveau local/régional et le niveau national/européen/ international. Les nombreuses activités de lobbying menées par les coupoles vis à vis des pouvoirs publics fédéraux, au niveau européen et au niveau des réseaux de solidarité nord sud paraissent quelque peu déconnectées de la base du mouvement. Une des réponses apportées par les deux coupoles à ce problème a été la volonté de réactiver les réseaux de bénévoles à la base pour les impliquer et les associer davantage à la mobilisation et leur donner plus de visibilité et de poids dans les instances de chaque coupole. Mais la question des modalités de mobilisation de ces réseaux de base autour des grands enjeux n'est pas encore réglée au niveau du CNCD. Les problèmes d'articulation d'échelle sont également illustrés par la difficulté exprimée par des ONG, lors des entretiens, à s'inscrire dans les grands enjeux de politiques portés par leur coupole. Le défi pour les ONG aujourd'hui est de conduire des interventions « micro », tout en parvenant à s'inscrire dans un plaidoyer « macro ».

---

<sup>59</sup> Evaluation du programme quinquennal 1998-2002 du CNCD, Patrick Feltesse et Enrique Moro, FTU, 17 juin 2003

c. Une responsabilité dans le domaine du renforcement des capacités de leurs membres en matière de plaidoyer

La présente étude indique que les membres placent au premier plan le rôle politique de la coupole, mais, qu'ils ne font pas tous le lien entre l'engagement politique de leur coupole, notamment sur certains thèmes comme les accords de Cotonou, et leurs propres activités de développement. Les réponses au questionnaire ont montré que si les nouveaux enjeux étaient compris au niveau théorique, le lien opérationnel n'était pas fait avec leurs propres projets ou programmes. En effet, les répondants signalent qu'ils ne sont pas en mesure de mobiliser des ressources, des méthodes et de définir une stratégie par rapport à ces nouveaux enjeux. Une telle difficulté peut être liée à plusieurs facteurs :

- ⇒ Le manque de formation, de temps et de ressources des ONG et Organisations de la société civile (OSC) par rapport à au renforcement du plaidoyer.
- ⇒ La difficulté des coupoles à faire comprendre le lien entre les interventions de développement et une vision politique plus large. Une telle difficulté correspond à un problème de méthode et de démarche adaptées à une compréhension concrète des enjeux. Un tel problème est vécu différemment pour les membres des deux coupoles, qui n'ont pas le même ancrage sur le terrain. Pour certaines ONG, la position du CNCD paraît idéologique et insuffisamment connecté à une réalité de terrain . Pour 11.11.11, qui est davantage présent au sud, la perception est différente, mais des membres n'adhèrent pas tous à la priorité politique de la coupole et ne voient pas l'intérêt de faire le lien entre leur activité et le bureau sud de 11.11.11, comme cela vient d'être signalé.

Sur la base d'un tel constat, il apparaît que les coupoles ont une responsabilité et un rôle à remplir dans le domaine du renforcement des capacités de leurs membres en matière de compréhension des enjeux et de plaidoyer, afin que les problématiques nord sud soient mieux appropriées et mieux articulées à leurs propres activités. En conséquence **le renforcement des membres, en matière de plaidoyer, est identifié comme une nouvelle fonction** qu'il conviendrait de développer.

d. Les collaborations potentielles entre coupoles

Les deux coupoles collaborent sur des thèmes de campagne comme les ODM, la taxe Tobin ou le commerce international. Les deux secrétaires généraux se rencontrent mensuellement de manière informelle notamment sur les questions politiques. En même temps, les deux coupoles exercent des activités de recherche, d'élaboration d'argumentaires sur les mêmes domaines et également de suivi des mêmes politiques. Même si les collaborations ne font que reprendre progressivement et sur un mode informel, elles pourraient se développer en définissant les complémentarités. Plutôt qu'envisager des rapprochements formels, encore prématurés, il serait envisageable qu'un nouveau dossier thématique puisse être assuré conjointement en définissant les modes de travail, les complémentarités et les apports spécifiques de l'une et de l'autre.

## 5.2.6. Propositions

---

Les premières propositions s'adressent au CNCD afin de lui permettre de prioriser ses activités en fonction de ses échelles d'intervention et de ses partenaires, mais également d'en apprécier l'impact. Les propositions suivantes concernent les deux coupoles : renforcer les capacités des membres (ONG et non ONG) du nord et du sud et de l'administration, en matière d'influence sur les politiques et enfin expérimenter une collaboration entre les deux coupoles sur une thématique commune.

### 1. Quelques orientations pour le CNCD

Les quelques orientations proposées pour le CNCD concernent deux aspects, définir des priorités et mieux analyser suivre l'impact de ses actions.

#### □ Définir des priorités

Pour l'essentiel, il s'agit de définir un nombre limité d'objectifs prioritaires liés à sa spécificité de coupole et, ensuite, d'élaborer une stratégie avec ses membres permettant de cibler, en fonction des axes d'intervention, les activités à développer par type de partenaires :

A l'échelle des communes, entre les ONG, les associations diverses non ONG et les groupes de bases, la priorité réside dans la définition des modalités d'implication des bénévoles dans la structure. Les quatre axes proposés<sup>60</sup> qui doivent également avoir comme préoccupation le rajeunissement du mouvement, sont: (1) Réfléchir au rôle du réseau dans le cadre de la mission et des objectifs du CNCD : capitaliser les expériences réussies de pôles d'animation régionaux, bureaux, réseaux, plate formes et envisager de promouvoir de tels pôles en définissant le rôle du CNCD et en développant les possibilités de coordination avec les dynamiques régionales existantes et avec des réseaux spécifiques, comme les migrants à travers des activités d'éducation au développement (2) Valoriser les bénévoles, en les connaissant mieux, en les formant et les impliquant dans la stratégie d'éducation au développement, d'animation et de collecte, tout en les associant aux structures locales, régionales et communautaires de la coupole. (3) Offrir un cadre d'appui motivant, notamment pour les jeunes. (4) Mettre à la disposition des bénévoles des ressources en termes d'information, de formation, de communication, de mobilisation et faciliter les relations entre bénévoles au niveau local, régional, national.

A l'échelle de Bruxelles et de la Wallonie ainsi qu'au niveau fédéral et international, pour la fonction « mise en commun des plaidoyers », il faudrait mettre en avant les activités (plate forme, forum, instances) où le CNCD est leader et formuler des résultats en terme de « telle décision est prise à tel niveau et par tel responsable ou instance ». L'évaluation de ses plates formes sur les 1% du programme affecté à l'évaluation, déjà prévue par le CNCD, contribuera à analyser son rôle spécifique et ce qui fait « sa plus value » à ce niveau. Elle

---

<sup>60</sup> Rapport d'évaluation du réseau de bénévoles, 2003

conduira à ne privilégier que les plates formes où l'apport de la coupole est réellement décisif. Un mécanisme de suivi des activités et des résultats atteints aux niveaux de chacune des instances où le CNCD est impliqué contribuerait à améliorer le pilotage de la coupole et à une meilleure lisibilité à l'égard de ses membres et de ses partenaires.

- Mieux suivre d'impact de ses actions

Enfin, il paraît nécessaire de mettre en place un dispositif de suivi d'impact opérationnel des activités du CNCD qui tienne compte des différents niveaux où il intervient et des publics auxquels il s'adresse : le grand public, les élus communaux, les enseignants et les élèves, les associations, les autorités régionales et fédérales, les réseaux nord-sud, les instances européennes et internationales. Par exemple :

- Dans un souci de rajeunissement du public concerné par le développement, le suivi de l'impact de la campagne est nécessaire. Celle-ci doit se renouveler dans ses messages et ses supports de communication pour toucher un public plus large.
- L'impact de l'action de la coupole dans le domaine de la sensibilisation des communes et de l'amélioration de leur politique de coopération internationale devrait également être suivi. Un ensemble d'actions a été développé par le CNCD depuis 2003 : signature d'une charte, mise en place de conseils participatifs, campagne de sensibilisation, partenariat entre communes du nord et du sud, création d'outils de formation, suivi et évaluation de ces activités. Une analyse de l'impact de ces activités permettrait à la coupole de faire le point de son action par rapport à un cadre d'intervention approprié pour la mobilisation de la solidarité nord-sud. En outre, elle pourrait nourrir un argumentaire qui servirait de base à une interpellation des responsables politiques.

Dans sa démarche d'analyse d'impact de ses activités, le CNCD bénéficierait de l'appui d'une structure compétente pour mettre en place un dispositif opérationnel qui lui permette d'améliorer le pilotage de ses activités.

## 2. Renforcer les capacités des membres des coupoles en matière de plaidoyer<sup>61</sup>

Les nouveaux enjeux de la coopération ont été définis au chapitre 5.2.1, en particulier la nécessité d'une implication plus forte des organisations de la société civile du Sud dans l'analyse et la définition des politiques publiques de leur pays. Il est donc nécessaire de renforcer le rôle des ONG et organisations de la société civile OSC nord, membres des coupoles et de leurs partenaires au sud, dans le plaidoyer en complément de leurs compétences dans les domaines de la mise en oeuvre de projets et de programmes et de l'éducation au développement. Les ONG et OSC du nord et du sud doivent davantage appréhender le rôle qu'elles peuvent jouer, comme inter face entre acteurs des sociétés civiles au nord et au sud, notamment en développant leur capacité de plaidoyer.

---

<sup>61</sup> Accroître nos connaissances et nos capacités en vue d'influer sur les politiques CCCI,

Le renforcement des ONG et OSC dans un tel domaine leur permettrait de répondre aux attentes :

- ⇒ Des acteurs sud pour les renforcer dans leur capacité à devenir des acteurs dans la définition et suivi des politiques ;
- ⇒ De la population au nord en termes de réflexion sur les enjeux nord/sud ;
- ⇒ De l'administration pour partager une vision et renforcer la qualité du dialogue ;
- ⇒ Des bailleurs pouvant exiger une hausse du niveau d'intervention des ONG dans le sens d'une analyse plus globale des problèmes, donc d'une amélioration globale de la qualité et de la pertinence de leurs actions<sup>62</sup>.

Le programme de renforcement des ONG et des OSC membres des coupoles et de leurs partenaires ONG et OSC au sud en matière de plaidoyer consisterait en un processus d'acquisition de connaissances et de capacités en vue d'influer sur les politiques. Ce programme dont chaque coupole aurait la maîtrise d'ouvrage serait financé par la DGCD. Les différentes étapes proposées seraient :

- a. La réalisation d'une enquête auprès des membres des coupoles (responsabilité : coupole ; réalisation : ONG de services, association ou bureau sur appel d'offre)

L'enquête permettrait de connaître les points de blocage des membres des coupoles à différents niveaux, leurs besoins et leurs priorités. Elle analyserait : a) la diversité des niveaux de compréhension des processus d'élaboration de politique et de détermination des enjeux de fonds ; le niveau d'accès aux données et aux recherches sur les politiques ; la capacité à concevoir des options et stratégies pour traiter les grands enjeux, tels qu'ils ont été définis au chapitre 5.2.1. b) le niveau d'accès aux décisionnaires, en tant qu'organisation ou dans le cadre d'une coalition d'organisations c) la priorité accordée aux partenaires sud pour les renforcer dans leur capacité à élaborer une politique et l'organisation de processus d'apprentissage avec les organisations au sud. d) la nature des contraintes (ressources, temps, méthodologie, manque de cadre approprié, difficulté d'appréciation d'impact) e) le niveau de mobilisation du public par rapport au soutien d'un processus d'élaboration de politique f) enfin les domaines priorités pour le renforcement de leur capacité en matière de plaidoyer.

- b. L'organisation d'ateliers d'échanges et de capitalisation (durée : une année ; responsabilité : coupoles, public : ONG et OSC membres volontaires et engagés à différents niveaux dans ce type de démarche, avec l'implication des partenaires sud et de l'administration ; réalisation : ONG de services, association ou prestataire sélectionné sur appel d'offres).

---

<sup>62</sup> Il ne s'agit pas de faire disparaître les petites ONG qui peuvent avoir une valeur ajoutée et un savoir faire dans des domaines et des espaces spécifiques, mais plutôt de donner sens à leur action par rapport à un contexte et des enjeux plus vastes qui les dépassent.

Il s'agirait d'ateliers d'échange et de capitalisation sur les pratiques en matière de plaidoyer qui rendent compte de la diversité des échelles, des thèmes et des types d'acteurs impliqués. Elle donnerait lieu à un document diffusable par les coupoles et la DGCD.

c. L'organisation de formations ouvertes à tous les membres et à leurs partenaires au sud comprenant :

- ⇒ La compréhension des processus de décision politique.
- ⇒ Des méthodologies de capitalisation d'expérience à travers les récits<sup>63</sup>, comme mode d'apprentissage et de travail ensemble permettant de prendre conscience des capacités et du niveau de compréhension quant à la manière d'influer sur les politiques.
- ⇒ L'appréciation d'impact des activités de plaidoyer s'appuyant sur l'expérience des uns et des autres et comprenant différents aspects : définition des impacts, diversité des approches, place de l'analyse d'impact par rapport à l'évaluation et au cycle du projet, points d'attention dans une démarche d'analyse d'impact, problème de l'attribution de l'impact dans le domaine d'activité de plaidoyer.

d. L'organisation d'un forum des leaders rassemblant chaque année les responsables des ONG et OSC du nord et de leurs partenaires du sud en fonction d'une thématique particulière ayant trait à la dimension renforcement de plaidoyer. Ces rencontres permettraient également de faire le point sur le degré d'avancement du secteur dans le domaine concerné.

Chaque couplet serait responsable de la mise en œuvre d'un tel programme en liaison avec la DGCD qui en assurerait le financement. Chaque activité du programme (l'étude, le processus de capitalisation et les formations) serait assurée par une ONG de services, une association ou une structure privée sélectionnée pour ses compétences et expériences dans chacun de ces domaines. Le programme devrait également prévoir la participation de partenaires sud au processus de capitalisation et de formation.

### 3. Expérimenter une collaboration pour les deux coupoles

Renforcer et coordonner la capacité de suivi et d'analyse critique des politiques nationales et européennes des deux coupoles à partir d'un thème spécifique. Les ONG nationales, présentes dans les deux organisations, porteuses d'un tel rapprochement et les plus capables d'avoir une vision prospective dans ce domaine pourraient amener les Conseils d'administration des deux coupoles à s'engager sur ce dossier concret et jouer un rôle moteur dans la concrétisation d'une telle collaboration.

---

<sup>63</sup> Raconter nos histoire dans un contexte Nord-Sud, CCCI, North Gower (Ontario) 9 et 10 juin 2004

## **5.3. L'accompagnement d'un partenariat nord sud renouvelé pour les ONG**

### **5.3.1. Une nouvelle démarche partenariale pour les ONG comme axe stratégique**

---

Le nouveau contexte de la coopération au développement est caractérisé par l'émergence d'acteurs au sud, de plus en plus diversifiés et compétents : organisations de la société civile, organisations paysannes, ONG locales, bureaux d'étude, collectivités locales qui jouent un rôle de plus en plus actifs dans l'élaboration des politiques publiques et qui tendent à devenir des interlocuteurs directs des bailleurs de fonds. Cette évolution résulte de la combinaison de plusieurs facteurs, notamment : la démocratisation de nombreux régimes politiques ; les actions de renforcement des capacités menées depuis plusieurs années par de nombreux acteurs de la coopération internationale ; l'accent mis sur la participation de toutes les catégories d'acteurs dans l'élaboration des CSLP ; la place significative accordée aux organisations de la société civile du Sud dans les programmes européens d'appui aux acteurs non étatiques mis en place suite aux accords de Cotonou. Dans un tel contexte, les modes de relations entre partenaires nord et sud sont appelés à changer et le rôle des ONG nord doit évoluer d'un rôle d'appui technique, d'intermédiaire financier, voire parfois de substitution, à un rôle de renforcement institutionnel, d'appui au plaidoyer et de mise en relation.

La question principale porte sur la capacité des coupoles et des fédérations à favoriser l'adaptation de leurs membres à cette nouvelle donne, en organisant une réflexion appropriée sur les pratiques des ONG pour parvenir à définir les modalités d'un partenariat renouvelé avec des acteurs sud appelés à jouer un rôle de plus en plus important dans la définition des politiques publiques.

### **5.3.2. Les points de vue des organisations**

---

L'analyse porte sur le point de vue des coupoles qui sont impliquées directement et via leurs membres dans les relations nord/sud, ce qui n'est pas le cas des fédérations. L'analyse intègre également les résultats des études et évaluations réalisées par la coupole flamande sur ses activités au sud.

#### □ Pour 11.11.11

La coupole se concentre sur son rôle politique, au détriment d'activités de développement conduites par ses membres. Sa stratégie en matière de partenariat va donc consister à identifier les partenaires qui permettront de renforcer un tel rôle. L'enjeu pour la coupole est d'adapter son réseau de partenaires sud à ce rôle politique devenu prioritaire.

Dans le contexte spécifique de l'Afrique Centrale, comme cela a été signalé précédemment, les partenaires sud sont choisis en fonction de leur engagement par rapport aux droits des citoyens, de l'homme et les droits politiques. La stratégie nouvelle de partenariat s'appuie

donc sur l'identification de partenaires ayant de telles priorités et sur leur potentialité, comme organisations intermédiaires, à appuyer les organisations de base et à contribuer au renforcement institutionnel de celles-ci. Dans cette perspective, le bureau sud de la coupole flamande a été renforcé, un mapping des ONG congolaises a été effectué par Aangepaste Technologie voor Ontwikkelwing (ATOL), comme cela a déjà été évoqué dans le chapitre 5.2, et le Réseau d'Education civique au Congo (RECIC) a fait également l'objet d'une évaluation. Enfin, comme cela a été mentionné au chapitre 5.2.2, le suivi des partenaires a été réparti entre les grandes ONG flamandes et la coupole, selon les relations existantes et la connaissance du milieu de chaque organisation.

□ Pour le CNCD

Le CNCD a défini un certain nombre de critères de la qualité d'un partenariat entre une ONG et ses partenaires au sud, comme l'ancrage historique de la relation, la définition conjointe du projet, les modes de mise en œuvre et d'évaluation impliquant le partenaire. Les critères d'accès aux programmes pour ses membres sont pour le CNCD : « la qualité et la viabilité du programme et du partenariat, impliquant une capacité à évoluer à terme de manière durable et autonome »<sup>64</sup>.

Dans son programme partenaire<sup>65</sup>, le CNCD indique que « la notion de partenariat signifie que les ONG membres construisent des partenariats avec le Sud pour mener à bien leurs projets de développement. Cette notion s'inscrit dans un renforcement des acteurs sociaux du Sud et de la synergie entre l'action de ces acteurs et celles des membres du CNCD ». La coupole introduit également la « notion de cohérence » des actions sur une thématique dans plusieurs pays ou sur plusieurs thèmes dans un seul pays. L'objectif d'une telle approche est d'éviter l'addition de projets menés sans lien et de promouvoir une bonne articulation des différentes actions menées par les membres du CNCD : « Les notions de partenariat et de cohérence permettent donc d'intégrer pleinement les missions de développement et de plaidoyers politiques aux projets de développement menées par les membres de la coupole et leurs partenaires. Les partenaires du Sud représentent dans ce cadre les acteurs du processus ». A titre d'exemple, une ONG importante membre du CNCD met en place un fonds d'appui à la dynamisation des organisations communautaires autour de l'objectif de construction d'un système politique, économique et sociale caractérisé par la démocratie, le pluralisme, l'égalité et l'équité. Il s'agit de financer des activités d'appui, de formation, de lobbying, d'échanges d'expériences ou de promotion de mécanismes de solidarité mises en œuvre par ses partenaires, réseaux ou consortium d'ONG, dans 9 pays.

Dans son programme « citoyenneté et démocratie »<sup>66</sup>, le CNCD vise la construction de partenariats, le soutien de dynamiques de réflexion et le renforcement des capacités de la société civile au sud. Dans ce but, ce programme prend la forme d'un soutien direct du

<sup>64</sup> Les programmes de l'opération 11.11.11 Guide à l'attention des membres et partenaires du CNCD, janvier 2004.

<sup>65</sup> Il s'agit d'actions mises en œuvre par les ONG membres de la coupole

<sup>66</sup> Il s'agit d'actions pouvant être mises en œuvre par les partenaires sud

CNCD à des espaces citoyens et à la mise en réseaux des acteurs sociaux dans le sud. Par exemple au Mali, « sous l'impulsion du parlement des jeunes africains, le CNCD organise un chantier forum qui s'inscrit dans la dynamique d'un programme d'éducation citoyenne»<sup>67</sup>.

Au delà des principes affichés, et des mécanismes de sélection des projets des membres par des consultants sur la base de critères intégrant la notion de partenariat, il n'existe pas de mécanisme de suivi ou d'évaluation promu par la coupole permettant d'apprécier si les projets, dans leur mise en oeuvre, leurs résultats et leurs impacts, sont en conformité avec de telles orientations et contribuent effectivement au renforcement des partenaires sud. Le seul mécanisme d'évaluation est celui du « 1% » prévu par la réforme, mais dont les modalités de mise en oeuvre seraient perçues, aux dires des responsables de la coupole, comme un processus plutôt bureaucratique. Si un des constat de l'évaluation du « 1% »<sup>68</sup> est que ce mécanisme d'évaluation du 1% a généré une dynamique d'apprentissage autour de la qualité pour les ONG, cela ne serait pas le cas pour le CNCD.

Les responsables de la coupole rencontrés s'interrogent sur les modalités de valorisation des bonnes pratiques partenariales de ses membres. Ils considèrent qu'un travail d'information, de communication, de mise à disposition d'un savoir au niveau du secteur et de formation serait à développer en collaboration avec d'autres coupoles, comme 11.11.11 et plates formes au nord et au sud. Mais ils signalent que la coupole occupe également une position délicate « entre le marteau et l'enclume » pour renforcer la qualité du travail de ses membres dans le domaine du partenariat. Cela rejoint l'analyse des responsables d'ACODEV qui soulignent la difficulté à remettre en cause les pratiques des membres de la fédération.

### **5.3.3. L'implication de l'administration**

---

Une évaluation du partenariat des ONG a été réalisée en 1999. Elle a été suivie d'une journée de travail réunissant l'administration, le cabinet du Ministre et les ONG. Lors de cette journée, un certain nombre de principes communs aux ONG et aux pouvoirs publics avaient été mis en avant comme :

« pour les ONG comme pour les pouvoirs publics, le partenariat est une exigence :

- de partage de l'information et de transparence dans la gestion de l'appui financier octroyé ;
- de prise de responsabilités communes entre les partenaires ;
- d'un véritable dialogue sur les sens et les priorités du développement ;
- de relations à long terme, flexibles et évolutives ;

---

<sup>67</sup> Guide de la campagne pour combattre les causes de la pauvreté en 2004, CNCD/11.11.11

<sup>68</sup> Evaluation de l'utilisation du 1% du programme quinquennal des ONG consacrée à l'évaluation , Avril 2004, op cit

- d'un véritable apport de l'ONG, autre que le partenariat ;
- de cohérence avec les autres stratégies de coopération au développement. »<sup>69</sup>

Au delà de ces grandes orientations communes souhaitées par les différents acteurs, pouvoirs publics et ONG, il n'y pas eu de processus enclenché en matière de réflexion sur les pratiques effectives, sur les différents types de partenariat, sur l'identification des problèmes rencontrés et sur un mécanisme de renforcement des ONG dans leur démarche partenariale. En outre, la question de la cohérence avec les autres stratégies en matière de coopération suppose qu'une telle question soit reposée six années plus tard dans un nouveau contexte et par rapport à de nouveaux enjeux tels que définis au chapitre 5.2.1.

#### **5.3.4. Le point de vue des membres**

---

Le point de vue des membres s'expriment sur la coupole flamande, sur la coupole francophone et enfin sur les deux coupoles.

##### □ Sur 11.11.11

Les entretiens, tant auprès des ONG flamandes que des ONG francophones, mettent en avant le fait qu'une organisation comme 11.11.11 a facilité la mise en réseaux des organisations en Afrique Centrale en impliquant les ONG belges et européennes.

Concernant les relations au sud, beaucoup de personnes rencontrées considèrent que la fonction de coordination des coupoles n'a de sens qu'en lien direct avec les partenaires dans le sud. Une enquête récente<sup>70</sup> révèle que les partenaires sud, pour leur part, souhaitent que la coupole flamande maintienne une activité dans le Sud, tout en considérant que son personnel ne doit pas trop peser dans les choix et les débats et que son rôle doit être clairement défini.

##### □ Sur le CNCD

Selon le point de vue d'un interlocuteur : « les ONG comme courtiers de développement vont disparaître, les compétences au sud existent et quelle pourra être la plus value apportée par les ONG du nord ? mais les ONG ne veulent pas voir de tels enjeux et les petites ONG veulent avoir leurs projets. Un nouveau métier pour les ONG serait la mise en réseau ».

Pour un autre interlocuteur, il faut valoriser et capitaliser les expériences de partenariat différentes mais complémentaires et pouvant se situer à différentes échelles, par exemple :

- au niveau local, un appui dans la durée aux organisations de base devenant à terme des acteurs autonomes ;

---

<sup>69</sup> Le partenariat des ONG : enjeux et perspectives du partenariat des ONG belges. » AGCD, 1999.

<sup>70</sup> Felix De Witte, 2005, cf annexe

- au niveau national, un appui aux organisations faitières à l'échelle nationale, comme les organisations d'éleveurs de volaille au Sénégal qui se sont mobilisés contre les importations de poulets ;
  - au niveau sous régional, un renforcement des organisations régionales comme le ROPPA pour la définition des politiques communes agricoles en Afrique de l'Ouest ou pour intervenir dans la négociation entre la CEDEAO et l'UE sur le contenu des APE.
- Pour les deux coupoles

Deux grandes ONG nationales membres des deux coupoles mettent l'accent sur l'insuffisante prise en compte des associations de migrants, alors que celles-ci pourraient contribuer à une plus grande autonomisation des acteurs au sud par rapport à leurs partenaires traditionnels ONG du nord.

### 5.3.5. Analyse

---

L'analyse porte d'abord sur des remarques d'ordre général permettant de situer les nouveaux partenariats par rapport au contexte, puis sur des aspects spécifiques au contexte des ONG en Belgique.

- L'évolution des partenariats rendue nécessaire par les changements du contexte

La démarche partenariale fait partie de la qualité, mais comme axe stratégique, elle doit être prise en compte en tant que telle et faire l'objet d'une attention particulière.

La démarche partenariale devrait intégrer une approche multi-acteurs où les ONG ne travaillent pas seulement avec d'autres ONG ou des organisations de base, mais également avec des collectivités locales, et d'autres catégorie d'acteurs privés, comme publics. Ainsi les programmes d'appui aux acteurs non étatiques de l'UE dans le cadre des Accords de Cotonou intègre une grande diversité d'acteurs, dont les entreprises... L'Etat n'est plus « l'ennemi à abattre » ou l'acteur à contourner et même s'il doit également jouer un nouveau rôle, il reste garant d'un processus d'élaboration concerté des politiques publiques. Ainsi, le renforcement de l'Etat est paradoxalement une condition préalable indispensable au renforcement de la société civile. Il reste à évoquer les cadres de concertation qui apparaissent un peu partout comme de nouvelles modalités de définitions de politiques, en mettant en relations différents acteurs publics et privés (producteurs, transformateurs, commerçants, transporteurs) concernés par un objet commun (par exemple, l'amélioration des performances d'une filière agricole). Le nouvel enjeu est donc de passer « de l'appui à la

société civile pour le développement de partenariats associant les pouvoirs publics » à l'élaboration de politiques publiques ou la mise en place d'interprofessions<sup>71</sup>.

La démarche partenariale doit aussi pouvoir s'inscrire à différentes échelles, du local au régional en passant par le national ; par exemple, de l'appui à un groupement de femmes ou à une mutuelle de santé au renforcement d'une organisation sous-régionale pour la définition d'une politique agricole commune au niveau de l'UEMOA ou de la CEDEAO, en passant par l'appui à une fédération nationale d'éleveurs en Guinée ou au Niger.

Enfin, une démarche partenariale de qualité peut comporter le mode d'identification de partenaires, mais également le renforcement institutionnel de ceux-ci dans leur capacité d'analyse, de négociation et de plaidoyer et enfin la définition des modalités de contractualisation (pouvant être plus ou moins formalisées selon les besoins).

Les acteurs du sud ont de plus en plus accès à des mécanismes de financements directs, ce qui ré-interroge le rôle des ONG du nord dans ce domaine. Ainsi en est-il pour les petits projets d'ambassade dans le cas de la Belgique, mais également pour d'autres coopérations bilatérales européennes.

#### □ La réflexion sur un nouveau partenariat dans le contexte des ONG belges

La présente étude n'est pas en mesure d'évaluer les partenariats dans leur effectivité. Mais les entretiens permettent de constater la diversité des discours et des points de vue sur les pratiques, les échelles d'actions, les types de partenaires, les domaines d'intervention, qui offre matière à réfléchir et à construire ensemble les bases d'une nouvelle démarche.

Le partenariat correspond à une préoccupation et à des grands principes affichés en commun par les coupoles, les ONG et l'administration. Cependant, depuis l'évaluation de 1999, il y a eu peu de réflexion sur le partenariat, alors qu'il fait l'objet de nombreuses réflexions et processus dans plusieurs pays européens. On observe ainsi un décalage entre, d'une part, la réflexion et l'élaboration collective dans ce domaine en Belgique et, d'autre part, les exigences liées aux évolutions du contexte de la coopération au développement (nouveaux mécanismes de financement, implication des acteurs de la société civile dans la définition des politiques de lutte contre la pauvreté). Il semble que le débat sur la réforme et ses procédures mobilise les énergies, au détriment d'une réflexion sur un thème aussi crucial pour la finalité de la coopération au développement.

Enfin, il faut souligner les incertitudes relatives à l'évolution du contexte institutionnel, avec notamment la perspective dynamique que représente l'intégration potentielle de la coupole et de la fédération flamandes, mais également le risque d'une dé-fédéralisation de la politique de coopération au développement. Les propositions qui suivent, notamment en ce qui concerne le rôle que pourrait y tenir chaque acteur, sont donc soumises à une telle incertitude.

---

<sup>71</sup> Il s'agit d'un cadre de concertation impliquant les différents acteurs d'une filière, producteurs, transformateurs, commerçants pour son organisation.

### 5.3.6. Propositions

---

Un processus de capitalisation, puis de formation, pour une nouvelle démarche partenariale est proposé. Il comporte de la capitalisation, de la réflexion, de la formalisation de méthodes et peut aboutir à des actions de formation en direction des ONG et autres associations pour lesquelles des besoins d'appui ont été identifiés. Un tel processus engagerait les couples, les fédérations et l'administration. Les couples seraient impliquées dans la réflexion sur les expériences sud de leurs membres, les fédérations au niveau du renforcement de la capacité des ONG dans leur démarche partenariale et l'administration dans la participation à une réflexion sur un domaine stratégique de sa politique de coopération. Chaque acteur jouerait donc un rôle spécifique dans la mise en œuvre d'un tel processus.

Dans le cas des organisations flamandes, un processus de capitalisation sur le partenariat serait envisageable sur la base de collaborations étroites déjà existantes. Dans le cas des organisations francophones, un cadre devrait être préalablement établi, en définissant le rôle de chacun des deux acteurs à chaque étape du processus.

Etape 1 : Capitalisation (Année 1 : 3 à 4 ateliers rassemblant des ONG volontaires et des partenaires sud ; responsabilité : couples ; animation capitalisation : prestataires de services).

Cette première étape consisterait en un travail de capitalisation sur les approches et pratiques du partenariat chez les ONG (atelier de partenariat rassemblant les ONG volontaires engagées dans une démarche partenariale) avec pour objectif de proposer une démarche et une méthodologie dans 3 domaines : (1) la définition d'une stratégie de partenariat ; (2) le renforcement des capacités d'un partenaire ; (3) les modes de contractualisation du partenariat. L'intérêt d'une telle approche serait de partir des expériences concrètes des ONG et de favoriser une plus grande appropriation de la définition d'une démarche qu'elles contribueraient à construire elles-mêmes. La limite résiderait dans la référence aux pratiques d'un nombre limité d'ONG, toutes ne pouvant être associées au processus. Les aspects pris en compte lors de cette première étape seraient :

- faire émerger la diversité des pratiques et des expériences des uns et des autres.
- parvenir à une typologie :
  - des partenaires, par exemple : groupes de base, organisations professionnelles, ONG professionnelles, collectivités locales, structures gouvernementales<sup>72</sup>, autorités religieuses, entreprises coopératives, caisses de crédit ;
  - des partenariats, par exemple : ponctuel lié à une opération, dans la durée, partenariat multi-acteurs, appui à un cadre de concertation entre pouvoirs publics et organisations de la société civile, mécanisme d'appui à une ONG appuyant des organisations de la société civile.

---

<sup>72</sup> Dans les pays où il n'y a pas d'acteurs non étatiques comme Cuba ou le Vietnam

- définition concertée de critères de qualité minimum pour le partenariat.
- une synthèse méthodologique permettant d'identifier les différents types de partenariat en fonction du type de partenaire, de l'échelle d'intervention, du nombre d'acteurs impliqués.
- l'élaboration d'une démarche pour une stratégie partenariale (identification) à partir de la stratégie globale de l'organisation, de l'analyse de la stratégie pays (contexte et système d'acteurs), de l'analyse de l'organisation sud et de la définition des conditions du désengagement.
- l'élaboration de démarches pour le renforcement de partenaires en lien avec l'appui institutionnel, en définissant la finalité, la place et rôle de l'ONG nord (diagnostic initial, bilan de la collaboration, diagnostic organisationnel).
- l'élaboration d'une démarche plus ou moins formalisée avec le partenaire selon les objectifs.

Etape 2 : élaboration d'un guide pour une démarche partenariale renouvelée des ONG belges issue des résultats des ateliers de capitalisation et de l'exercice de formalisation de démarches partenariales (année 2 ; responsabilité : couples ; exécution : prestataire).

Etape 3 : diffusion et communication des résultats (année 2 ; responsabilité : couples et fédérations).

- organisation de journées d'études sur la question par les fédérations et les couples, pour diffusion, échanges, débats.
- ouverture d'un forum de discussions et d'échanges d'expériences sur les sites des couples.

Etape 4 : renforcement des capacités des ONG, cycle de formations à la démarche (année 3 ; responsabilité : fédérations).

Cette étape serait prise en charge par les fédérations et concernerait les ONG qui n'ont pas participé à la démarche. Le cycle de formation pourraient donc correspondre à 3 étapes, telles qu'elles ont été formalisées pour le processus de capitalisation : (1) la définition d'une stratégie de partenariat ; (2) le renforcement des capacités d'un partenaire ; (3) la contractualisation du partenariat.

Le rôle des différents acteurs à chaque étape du processus proposé serait :

- ⇒ l'administration : tiers exigeant ; financement de la couples pour le processus de capitalisation et d'élaboration du document de méthode ; financement de la fédération pour la diffusion des résultats l'organisation des journées d'études et le cycle de formation. Mais également, contribution à la réflexion avec la participation des gestionnaires aux ateliers de capitalisation ; participation de l'administration et du Cabinet aux journées d'étude.

- ⇒ les couples : responsable des étapes 1 et 2 (mise en œuvre du processus de capitalisation, organisation des ateliers, élaboration du document). Contractualisation avec un prestataire pour l'animation du processus de capitalisation et l'élaboration du document. Participation active à la capitalisation.
- ⇒ les fédérations : responsable des étapes 3 et 4 (diffusion du documents, organisation de journées d'études, organisation de cycle de formations pour les ONG).
- ⇒ les ONG de services, associations ou prestataires : animation de la capitalisation (étapes 1) élaboration du guide (étape 2) ; animation des formations prévues (étape 4)

## 5.4. L'éducation au développement

### 5.4.1. L'éducation au développement un axe stratégique

---

L'éducation au développement (EAD) se définit aujourd'hui comme « un processus qui vise à entamer une réflexion analytique et critique sur les relations nord sud. C'est une éducation qui cherche un changement de valeurs et d'attitudes individuelles et collectives en vue d'un monde plus juste »<sup>73</sup>. Elle ne se limite pas à la sensibilisation de l'opinion publique, mais implique une remise en cause de la place du citoyen dans la gestion de notre planète. Dépassant le cadre strict de la coopération au développement, elle insère la problématique du développement et des solidarités nord-sud dans l'éducation formelle, les mouvements d'éducation permanente et les syndicats.

Bien que constituant un domaine très complexe où l'impact des activités est difficile à mesurer, l'éducation au développement est un domaine stratégique, tant pour les ONG que pour les pouvoirs publics belges. Ces derniers ont affirmé leur engagement vis à vis de l'EAD comme le moyen de diffuser une autre vision des relations nord sud et de la coopération au développement<sup>74</sup>

### 5.4.2. Le point de vue des organisations

---

Ce chapitre intègre le point de vue des organisations mais également les résultats des évaluation et des études d'impact qu'elles ont organisées.

---

<sup>73</sup> ITECO, Quelle éducation pour quel développement.

<sup>74</sup> Discours du Ministre Armand De Decker à l'occasion de la conférence européenne pour la sensibilisation à la solidarité nord-sud, 19 mai 2005.

### a. Les fédérations

ACODEV organise des formations en EAD qui durent 3 à 4 jours. Le groupe de travail EAD composé de 15 ONG actives, animé par ITECO a élaboré un référentiel pour ce domaine d'activités.. Celui-ci définit les objectifs et la stratégie de l'EAD, mettant en avant l'EAD comme « processus de sensibilisation sociale et de formation », « acte pédagogique » et « acte politique ». Les types d'actions possibles en EAD sont listées (brochure référentiel EAD, ACODEV).

COPROGRAM a initié une formation en EAD en mobilisant l'outil IKOS (base sur l'outil EFQM adapté à EAD<sup>75</sup>). Un groupe de travail a suivi la formation dans le but de définir une stratégie pour la mise en œuvre du nouvel outil. L'objectif était d'inciter les 20 ONG concernées à échanger leurs expériences et à partager l'utilisation d'un tel outil en se répartissant différents domaines d'intervention en fonction de leur spécialité. Après un période de réticences des ONG à utiliser l'outil IKOS, considéré trop complexe à mettre en œuvre, l'utilisation du modèle se développe. En outre, la fédération entreprend des démarches pour l'intégration de l'éducation au développement dans la formation des futurs enseignants, en tablant sur la décennie de l'éducation pour le développement durable.

### b. Les coupoles

La coupole flamande mobilise ses réseaux locaux et provinciaux à partir de son matériel de campagne, son journal, d'autres outils pédagogiques, un centre de documentation et des formations. Le suivi d'impact annuel réalisé par 11.11.11<sup>76</sup> a démontré que les campagnes 11.11.11, par exemple sur l'accès à l'eau ont eu un effet sur l'opinion publique, en particulier lorsque elles sont reliés à une activité de la coupole au sud. Une enquête sur le thème de la privatisation de la distribution de l'eau a montré que la majorité des répondants étaient opposés à une telle option. Les bénévoles de la coupoles, pour leur part, ont ré-affirmé l'importance pour leur organisation d'avoir des actions au sud à mettre en lien avec les activités d'éducation au développement.

Le CNCD développe des activités EAD pendant la campagne sur les thèmes ciblés, avec ses membres ONG sur financement DGCD, et avec ses membres associatifs, sur financement de la Communauté française. Au cours de l'étude, les responsables du CNCD ont évoqué les difficultés rencontrées pour le financement des activités EAD : d'une part, l'interruption du financement de leur plate forme éducation au développement, l'argument du ministre étant que cette plate forme concerne des actions nord et pas des actions au sud, et d'autre part, le refus de la DGCD de financer sur la ligne EAD les responsables régionaux du CNCD dans le cadre de la préparation de la campagne. La coupole CNCD signale également les difficultés à construire une dynamique collective entre ses membres pour créer et mener des actions

---

<sup>75</sup> Modèle d'excellence de la fondation européenne pour le management de la qualité ; ce modèle distingue 5 facteurs, soit ce que fait l'organisation pour tendre vers l'excellence et 4 résultats, soit ce que l'organisation atteint.

<sup>76</sup> Suivi basé sur interview téléphonique annuel de 1000 personnes, conclusions 2004

visibles, par exemple avec tous les enseignants sur la durée d'une semaine et à l'échelle du territoire. Elle signale qu'il existe des outils EAD conçus par des ONG qui ont fait leur preuve et qu'il faudrait démultiplier ; mais chaque ONG et chaque association travaille avec son réseau d'écoles en utilisant ses outils et n'envisage pas de partager ses ressources et méthodes. Le résultat est un saupoudrage et un impact limité des actions menées. Elle constate que les problèmes sont les mêmes en Flandre, sauf lorsqu'une grosse ONG mobilise beaucoup de moyens dans ce domaine.

L'analyse doit tenir compte du fait que l'éducation est une politique défédéralisée, c'est à dire qu'elle relève de la compétence des régions et communautés. Ceci est d'autant plus important que l'un des principaux enjeux est l'introduction de l'EAD dans les programmes scolaires.

#### **5.4.3. Le point de vue de l'administration**

---

A l'heure actuelle, le financement et le suivi des actions menées par les ONG en matière d'éducation au développement relève, au sein de la DGCD, de la direction D3. Les entretiens ont fait apparaître le souhait de certains responsables de D3 d'un transfert partiel de ces prérogatives vers la direction D5<sup>77</sup> (programmes de sensibilisation). Les raisons qui fondent cette réflexion sont : d'une part, la volonté de parvenir à davantage de clarté, mais également de convergence et de cohérence des actions que dans la situation actuelle où chaque ONG mène ses petites activités en EAD ; d'autre part, l'absence d'impact des activités en EAD ; en effet, des indicateurs d'impact, a priori pertinents, comme le suivi des appels de fonds, ne semblent pas démontrer l'impact positif des actions conduites. Parallèlement, les activités EAD conduites au nord, mais ayant un lien avec un programme au sud, pourraient continuer à être financées au niveau de D3.

#### **5.4.4. Le point de vue des membres**

---

Plusieurs ONG membres du CNCD considèrent que leur coupole fait plus de la sensibilisation et de l'information que de l'éducation au développement. L'un d'entre eux l'exprime en ces termes : « Le CNCD ne fait plus rien en EAD et les activités dans ce domaine sont remplacées par des campagnes et par des activités de court terme au détriment d'un travail en profondeur de long terme. La coupole ne joue pas un rôle de stimulateur entre partenaires pour développer des actions EAD conjointes ».

En ce qui concerne les points de vue des interlocuteurs sur la fédération ACODEV, plusieurs apprécient les réalisations du groupe de travail en EAD. Pour une ONG spécialisée

---

<sup>77</sup> L'objectif de cette direction est d'assurer une meilleure visibilité de la coopération belge au développement. Cette direction réalise des brochures pédagogiques, un périodiques et lettre d'information et des co-productions audio-visuelles avec des émetteurs nationaux et indépendants. Elle finance des rencontres culturelles, une campagne comme « Annoncer la couleur » qui s'adresse aux écoles et quelques festivals du film organisés en Belgique pour promouvoir le dialogue Nord/Sud.

dans le domaine de l'EAD, dont un responsable a fait l'objet d'entretien, « l'intérêt du domaine de l'EAD, c'est qu'il ne peut se concevoir que dans une approche programme ». En même temps, il exprime des doutes sur la pertinence de la gestion du cycle du projet pour des projets EAD, et une inquiétude quant aux critères de résultats EAD qui seront mobilisés pour le screening des ONG dans le cadre de la réforme.

Enfin, lors d'un entretien, un autre responsable d'une ONG considère que beaucoup de choses ont été réalisées dans ce domaine (par exemple, l'opération « Annoncer la couleur » initiée par la DGCD), mais que le bilan reste à faire pour définir une stratégie pertinente. Il considère également que dans le contexte actuel, il faudrait que l'administration aille davantage sur le terrain pour avoir une idée concrète de ce qui est fait par le secteur en éducation au développement.

Concernant la collaboration entre coupoles, les responsables d'une ONG nationale membre des deux coupoles regrettent le manque d'effort conjoint entre le CNCD et 11.11.11 pour renforcer les liens avec les écoles et avec les mouvements de jeunes.

#### 5.4.5. Analyse

---

Le volet EAD est stratégique dans un univers mondialisé de plus en plus complexe à interpréter et où il est de plus en plus difficile de se positionner sans une capacité d'analyse et de réflexion critique. Le domaine de l'EAD concerne :

- différentes institutions publiques: UE au niveau européen, DGCD au niveau fédéral, et entités fédérées devenues responsables de l'éducation ;
- un très grand nombre d'acteurs, communes, réseaux d'enseignants, vis à vis desquels il est nécessaire de définir des démarches spécifiques et des outils adaptés, ce qui implique de faire évoluer les outils habituellement utilisés ;
- un grand nombre d'actions conduites, pour lesquelles un bilan reste à faire, en particulier au niveau de leur pertinence et de leur impact.

La présente étude ne permet pas d'approfondir un domaine aussi spécifique et donc de faire des propositions pertinentes ; en revanche, deux axes pourraient être développés pour donner plus de cohérence au domaine de l'éducation au développement :

- ⇒ Une réflexion commune et une capitalisation sur les outils en EAD au niveau : a) celui des fédérations, des coupoles et de leurs membres, en relation avec la DGCD ; b) celui des communes et des régions avec les élus, des réseaux d'enseignants, des associations et des ONG et les réseaux de bénévoles des deux coupoles. Dans le cas du CNCD, la réflexion sur une telle question pourrait s'inscrire dans le cadre de la réactivation de son réseau de bénévoles. L'outil IKOS (présenté en 5.4.2.a) mis en place par COPROGRAM et utilisé par une vingtaine d'ONG membres pourrait faire

l'objet de valorisation et d'échanges avec ACODEV, voire d'adaptation et de diffusion au niveau d'ONG francophone volontaires.

- ⇒ Une analyse d'impact commune à plusieurs ONG impliquées dans des projets d'éducation au développement (par exemple pour les petites ONG, mobiliser le fonds commun complémentaire au 1% destinés pour réaliser une analyse d'impact de plusieurs projets EAD à travers un sondage d'opinion qui compléterait l'analyse d'efficience / efficacité conduite par chaque ONG)<sup>78</sup>.

## 5.5. Le dialogue entre ONG et pouvoirs publics

Une réflexion sur le rôle et fonctions des coupoles et des fédérations d'ONG dans un contexte de réforme initié par les pouvoirs publics ne peut manquer de prendre en compte la vision de l'administration, sa position et la manière dont elle envisage le dialogue avec les coupoles et les fédérations. En outre cette dernière partie répond à une préoccupation du dernier comité de pilotage du 12 mai 2006, qui soulignait la nécessité pour l'étude « d'apporter des éléments pour une vision stratégique sur la coopération de la DGCD avec les coupoles et les fédérations » et « d'être attentif à la vision stratégique de la DGCD ainsi que des coupoles et fédérations concernant l'évolution de leur rôle ».

Les relations entre les ONG et les pouvoirs publics en Belgique s'inscrivent aujourd'hui dans un processus de réforme et s'appuient sur une culture de la concertation dans un cadre dont le degré de formalisation a varié. La réforme de 1997 a instauré une Commission d'Avis ONG, composée de représentants d'ONG et d'experts indépendants, le secrétariat étant assuré par les fédérations; l'administration participait à cette instance avec un statut d'observateur. Cette Commission a contribué l'élaboration de notes stratégiques pour chaque grand secteur et au règlement des problèmes entre les pouvoirs publics et les ONG. Les difficultés de fonctionnement du dispositif, liées notamment à la charge de travail et à la difficulté à trouver et remplacer, parce que mal payés, des experts parfaitement bilingues ont entraîné sa suspension en 2003. Depuis, les rencontres ont lieu sur un mode informel, au fur et à mesure des problèmes liés à la réforme et des agendas politiques.

Une commission technique au niveau de laquelle les fédérations font passer leur avis est devenue aujourd'hui le comité de pilotage de la réforme ; les questions abordées dans cette instance sont plus syndicales que politiques. Il existe également, à la demande des coupoles, des moments de discussions entre l'administration et les coupoles sur divers thèmes, comme le Fair Trade ou la justice.

Enfin, jusqu'à la mise en oeuvre de la nouvelle réforme, l'analyse des programmes et des plans annuels soumis par les ONG est effectuée dans le cadre d'un « dialogue politique »

---

<sup>78</sup> Voir Evaluation 1%, IRAM, 2005.

entre un gestionnaire, un expert et l'ONG. Celui-ci donne lieu à un procès verbal transmis au ministre qui prend la décision du financement.

### **5.5.1. Le point de vue des organisations**

---

#### □ ACODEV

Les responsables d'ACODEV regrettent la disparition de la commission d'avis telle qu'elle était prévue dans l'Arrêté Royal de 1997, comme structure intermédiaire de concertation entre ONG et l'administration ; ils estiment que cette évolution correspond à une dérive libérale.

En 2000, des propositions ont été faites par les fédérations concernant la mise en œuvre de la réforme. Mais le débat sur la dé-fédéralisation en 2001 a mobilisé les énergies au détriment du travail sur la réforme. La fédération francophone a proposé un cadre de « partenariat renouvelé entre pouvoirs publics et ONG pour combattre les inégalités entre le Nord et le Sud, promouvoir le développement durable et la solidarité » sur la base des 10 principes suivants :

1. une alliance entre les pouvoirs publics et les ONG pour lutter contre les inégalités ;
2. un système de co-financement au confluent d'une légitimité politique et sociale et les ONG enracinées dans la société ;
3. des ONG autonomes et transparentes dans leurs activités et gestion ;
4. une vision et une stratégie des ONG à long terme à travers l'approche programme qui est une des garanties de la qualité (gestion sur les résultats, obligation de résultats, obligation de moyens) ;
5. un système de co-financement simple, efficace et flexible (sur la base de l'approche programme et du dialogue) ;
6. le droit d'initiative des ONG ;
7. un dialogue stratégique entre les pouvoirs publics et les ONG centré sur les finalités ;
8. un vrai partenariat basé sur des engagements mutuels durables ;
9. les collaborations et synergies sont encouragées (la suspicion du double financement constitue parfois un frein à des collaborations utiles..) ;
10. un bilan pour tirer les leçons du partenariat et de la concertation pouvoirs publics et ONG (deux niveau de concertation : l'un fonctionnel, la commission technique et l'autre stratégique, la commission d'avis ; la première souffre d'un manque de reconnaissance formelle et la seconde d'un manque de prise en compte de ses avis et recommandations).

Mais cette note de proposition n'a pas permis d'amorcer le débat entre les ONG et l'administration. La fédération met en avant la nécessité de formaliser et rendre pérenne un tel cadre de dialogue.

En ce qui concerne le « dialogue politique » entre les gestionnaires et les ONG pour la présentation des programmes et plans d'action des ONG, les difficultés rencontrées par la DGCD sont évoquées par les responsables de la fédération. Les gestionnaires chargés du suivi des ONG sont en nombre insuffisant et surchargés de travail et, n'ont plus, du fait de la réforme de l'administration<sup>79</sup>, la possibilité d'être en contact avec les réalités de terrain. Enfin, comme l'exprime l'un d'eux, ils rencontrent des difficultés à maîtriser la totalité des domaines traités par les ONG. Ainsi le dialogue stratégique et opérationnel attendu sur différents dossiers, par exemple, la santé avec les ONG médicales ou le Livre blanc<sup>80</sup> sur les problèmes financiers n'a pu se développer réellement. Des ONG flamandes actives dans le domaine de la santé ont confirmé un tel constat lors des entretiens.

Une question posée par un responsable de la fédération concerne l'impact de la réforme en cours sur l'évolution du mode de dialogue entre ONG et administration : le cadre stratégique à 5 ans, qui sera exigé de toute ONG, favorisera-t-il un réel dialogue stratégique avec la DGCD et améliorera-t-il le suivi des évolutions des ONG et du secteur par l'administration ?

#### □ Le CNCD

Les responsables de la coupole expriment leurs difficultés à gérer différents modes de redevabilité parfois contradictoires avec leurs différents partenaires, DGCD, CGRI, UE, partenaires au sud. Concernant les relations avec la DGCD, ils sont obligés de se conformer à un format (rubriques « offre de services » et « éducation au développement ») qui n'est pas toujours adapté à la réalité de leurs actions comme l'animation de plates formes ou de groupes de travail.

En ce qui concerne le dialogue avec l'administration, la coupole met en avant le caractère informel et « au coup par coup » des discussions. Les deux coupoles ont eu quelques réunions avec la DGCD au cours desquelles le souhait d'organiser des réunions régulières a été exprimé.

### **5.5.2. Le point de vue de l'administration**

---

Il est rappelé qu'un des objectifs de la réforme en cours est d'alléger le travail considérable de l'administration. Le responsable rencontré considère que la commission d'avis n'a pas porté ses fruits, que les avis émis restaient sans suite et que le secteur n'a pas formulé de demande pour la poursuite du processus. Mais la nouvelle réforme prévoit la mise en place d'un cadre

---

<sup>79</sup> Depuis que la CTB a en charge l'opérationnel

<sup>80</sup> Le livre blanc concerne les règles comptables et financières du co-financement des ONG via l'Etat belge. C'est une initiative de COPROGRAM et il a été présenté par les deux fédérations.

de concertation plus formalisé rassemblant l'ensemble des acteurs concernés : fédérations, couples, administrations et autres acteurs non-ONG, comme les universités et les associations impliqués dans la coopération au développement. Il est envisagé que cette commission soit active dans différents domaines : le suivi de l'avancement de la réforme et les relations avec le secteur, la formulation de demande d'études spécifiques dans certains domaines jugés stratégiques pour les différentes parties prenantes, la contribution à la stratégie pays de la coopération au développement.

### **5.5.3. Le point de vue des membres**

---

Pour la majorité des interlocuteurs, les fédérations ont permis de disposer d'un cadre de dialogue organisé avec les pouvoirs publics sur la réforme ; la coopération entre ONG et l'administration pour l'élaboration de « politiques publiques » a bien évolué grâce aux fédérations. Comme l'exprime plusieurs d'entre eux, le problème se situe également du côté de la DGCD « qui a été vidée par la réforme », ne développe pas une vision et n'est plus assez en contact avec le terrain.

Pour plusieurs ONG de dimension moyenne, les fédérations ont permis de faire le lien avec les pouvoirs publics et de résoudre nombre de problèmes concernant la compréhension de ce qu'est une approche programme, car : « Tout le monde se cherchait dans cette réforme, les gestionnaires, les experts, les ONG... on avait besoin d'une clarification des termes et d'une vision d'ensemble ».

Pour une autre ONG, le problème se situe au niveau du dialogue politique où les gestionnaires restent attachés à une logique de contrôle du plan d'action annuel, alors qu'ils devraient suivre la logique de programme et qu'ils ont des difficultés à apprécier les enjeux et la complexité du contexte des programmes.

Enfin, un autre interlocuteur déplore le manque de résultat de la commission d'avis, la difficulté étant de trouver des experts parfaitement bilingues et la non prise en compte par le ministre des avis formulés. Il regrette également que l'administration ne propose rien en termes de capitalisation des pratiques et des expériences, alors qu'elle devrait avoir une vision d'ensemble et prospective tant au niveau thématique que géographique.

### **5.5.4. Analyse**

---

Il est difficile de réfléchir au devenir du rôle des ONG sans intégrer celui de l'administration, acteur central de la réforme. Les tensions actuelles entre les ONG et les pouvoirs publics seraient liées, selon le rapport de la cour des comptes de 2005, au fait que le dialogue porte sur les procédures et les critères axés sur la gestion du risque et pas assez sur les finalités et les stratégies à développer. De telles difficultés seraient liées à la réforme de l'administration, à son manque de vision stratégique, à une structure organisationnelle et une gestion des ressources humaines inadaptée à sa mission. Enfin il est dit que « la réglementation ne peut

servir d'outil de pilotage d'une politique »<sup>81</sup>. Les difficultés sont aussi renforcées par le manque de dialogue structuré avec les ONG, suite à la disparition de la commission d'avis.

De telles tensions, alors que la culture de la concertation existe bien en Belgique, se reflètent également dans la manière dont la présente étude a été conçue et mise en œuvre :

- la formulation des TDR en termes de superposition et concurrence, met en avant les interrogations sur d'éventuels doubles financements, plutôt que la réflexion sur les collaborations autour d'enjeux stratégiques ;
- les coupes et les fédérations n'ont pas été impliquées dans le comité de pilotage de l'étude et surtout insuffisamment associées à la préparation, la définition des objectifs et à la méthodologie de l'étude.

Pour que l'ensemble du secteur évolue dans les différents domaines traités dans ce chapitre 5, il est nécessaire que tous les acteurs se concertent et parviennent à un dialogue sur les questions stratégiques et opérationnelles dans un cadre favorable.

#### **5.5.5. Le rôle la commission administration/ONG**

---

Les propositions qui suivent s'appuient sur celles envisagées par les responsables de la DGCD, dans le cadre de la présente réforme. Elles s'inspirent également, pour parvenir à une plus grande cohérence des actions par rapport des axes stratégiques définis conjointement (DGCD, société civile), du Partner Program Agreement de DIFID.

Une des conditions de mise en œuvre de la réforme est la mise en place d'une cadre qui relance un dialogue de qualité entre les pouvoirs publics et les ONG. La proposition d'élargir la composition des membres d'une nouvelle instance de concertation à des acteurs non ONG permettrait d'élargir la vision de la coopération au développement à la diversité de ses intervenants et de sortir d'un dialogue bi-latérale de nature plus syndical que stratégique. Ceci même si les points de discussions sur la mise en œuvre de la réforme resteront d'actualité. Les tâches de cette instances seraient :

- ⇒ le suivi de la réforme ;
- ⇒ le suivi de l'évolution du secteur, notamment dans le cadre du renforcement de la qualité ;
- ⇒ la réalisation d'études ou d'évaluations jugées nécessaires sur les thèmes stratégiques par les différentes parties prenantes ;

---

<sup>81</sup> Rapport de la cour des comptes sur le financement par programme des organisations non gouvernementales de développement 2005

- ⇒ la contribution à une réflexion stratégique, thématique ou pays, concernant le rôle des ONG et des organisations de la société civile par rapport aux nouveaux enjeux de la coopération au développement et des rapports nord sud.

Une telle réflexion concertée pourrait conduire, à terme, la DGCD à définir sa stratégie de manière plus opérationnelle. Elle pourrait définir des axes programmatiques prioritaires dans différents domaines, par exemple : le renforcement de la société civile, le renforcement de la capacité des pauvres à connaître et défendre leurs droits. Un accord programme de partenariat pourrait alors être envisagé entre la DGCD et les ONG ayant bénéficié d'un agrément de programme et décidé à s'engager sur ces thèmes pour une durée de 3 ans. Les modalités de financements seraient celles prévues par la réforme actuelle pour les ONG agréées programme. L'avantage d'un tel programme serait de donner plus de cohérence à la coopération indirecte via les ONG dans des domaines prioritaires sélectionnés de manière concertée, de favoriser le dialogue à un niveau stratégique entre ONG et l'administration sur des questions jugées prioritaires par tous, plutôt que sur des questions de procédures et de contrôle financier.

## 5.6. Synthèse des propositions

### 5.6.1. Un programme spécifique de renforcement de la qualité

---

Il est proposé qu'un programme spécifique de renforcement de la qualité<sup>82</sup> des ONG soit mis en œuvre, pour une durée de 3 ans, les fédérations, en assurant la maîtrise d'ouvrage et la DGCD le financement. Un tel programme suppose :

- La mise en œuvre d'une démarche qualité qui serait à définir de manière participative et concertée, comportant :
  - Etape 1 : Elaboration collective d'une démarche qualité à partir des expériences et des compréhensions des uns et des autres, sur la base de cas concrets et tenant compte de la diversité des domaines d'intervention.
  - Etape 2 : Identification de la demande et construction d'une offre de formation adaptée sur la base de l'identification de 4 ou 5 domaines prioritaires.
  - Etape 3 : Organisation de cycles de formations et de modalités de suivi de ces formations, à travers la mise en place de « mécanismes d'apprentissage collectif » complémentaires aux formations.
  - Etape 4 : Mise en place d'un dispositif de suivi évaluation du programme

---

<sup>82</sup> La démarche qualité proposée au chapitre 5.1.5 comme une construction collective élaborée sur la base d'une réflexion sur les pratiques.

- Des ressources financières et humaines compétentes complémentaires
- Un engagement fort de toutes les parties prenantes : DGCD/ACODEV/ONG membres/ ONG de services (processus de lancement d'une charte qualité impliquant les différents acteurs et les engageant)
- La définition du rôle de chaque acteur dans ce programme
  - ⇒ L'administration : tiers exigeant; financement ; mais également contribution à la réflexion.
  - ⇒ Les fédérations : maîtres d'ouvrage du programme.
  - ⇒ Les ONG de services : animation et accompagnement de la première étape<sup>83</sup>. . . .  
Accompagnement d'un dispositif de suivi des ONG après les formations.
  - ⇒ Les coupoles : Participation à la réflexion initiale et à l'élaboration d'un référentiel commun pour une démarche qualité

### **5.6.2. Le renforcement des fonctions des coupoles et un programme de renforcement des capacités de plaidoyers**

---

#### 1. Quelques orientations pour le CNCD

Définir un nombre limité d'objectifs prioritaires liés à sa spécificité de coupole et élaborer ensuite une stratégie avec ses membres permettant de cibler, en fonction des axes d'intervention, les activités à développer par type de partenaires :

- ⇒ à l'échelle communale, régionale et communautaire, entre les ONG, les associations diverses non-ONG et les groupes de base, définir les modalités d'implication du réseau de bénévoles dans les activités et instances de la coupole ;
- ⇒ à l'échelle régionale, communautaire, fédérale et internationale pour la « mise en commun des plaidoyers », évaluer la valeur ajoutée de la coupole au niveau des plates formes, instances et forum, afin de privilégier celles où son apport est décisif.

Mettre en place un dispositif de suivi d'impact opérationnel de ses activités qui tienne compte des différentes échelles, des activités (campagne ou travail avec les communes) et des publics auxquels le CNCD s'adresse.

#### 2. Renforcer les capacités des membres des coupoles en matière de plaidoyer<sup>84</sup>

---

<sup>83</sup> Concernant l'exécution des formations proprement dites, différents type de structures seraient mises en concurrence, ONG de services, prestataires privés, autres associations de formations.

<sup>84</sup> Accroître nos connaissance et nos capacités en vue d'influer sur les politiques CCCI,

Le programme de renforcement des ONG et des OSC membres des coupoles et de leurs partenaires ONG et OSC au sud en matière de plaidoyer consiste en un processus d'acquisition de connaissances et de capacités en vue d'influer sur les politiques. Ce programme, dont chaque coupole pourrait avoir la maîtrise d'ouvrage, pourrait être financé par la DGCD. Les différentes étapes proposées seraient :

- ⇒ La réalisation d'une enquête auprès des membres des coupoles permettant de connaître les points de blocage des membres des coupoles à différents niveaux, leurs besoins et leurs priorités.
- ⇒ L'organisation d'ateliers d'échanges et de capitalisation.
- ⇒ L'organisation de formations ouvertes à tous les membres et à leurs partenaires au sud comprenant : la compréhension des processus de décisions politiques, des méthodologies de capitalisation d'expérience, l'appréciation d'impact des activités de plaidoyer.
- ⇒ L'organisation d'un forum des leaders rassemblant chaque année les responsables des ONG et des organisations de la société civiles (OSC) du nord et leurs partenaires au sud.

Chaque coupole pourrait être responsable de la mise en œuvre de ce programme en liaison avec la DGCD qui pourrait en assurer le financement. Chaque activité du programme (l'étude, le processus de capitalisation et les formations) pourrait être assurée par une ONG de services, une association ou une structure privée sélectionnée pour ses compétences et expériences dans chacun de ces domaines. Il serait souhaitable que le programme prévoit la participation de partenaires sud au processus de capitalisation et de formation.

3. Expérimenter une collaboration pour les deux coupoles à partir de l'engagement des deux CA et avec le suivi des ONG nationales membres des deux coupoles, tout en impliquant les partenaires sud dans la démarche.

### **5.6.3. Un processus de capitalisation pour un partenariat renouvelé**

Les propositions comportent de la capitalisation, de la réflexion, de la formalisation de méthodes, l'élaboration d'un guide pour une démarche partenariale renouvelée et des actions de formation en direction des ONG et d'autres associations pour lesquelles des besoins d'appui ont été identifiés. Un tel processus engagerait les coupoles, les fédérations et l'administration. Les coupoles seraient impliquées dans la réflexion sur les expériences sud de leurs membres, les fédérations au niveau du renforcement de la capacité des ONG dans leur démarche partenariale et la DGCD dans la participation à une réflexion sur un domaine stratégique de sa politique de coopération. Les ONG de services, les associations et/ou les prestataires seraient sélectionnés sur appel d'offre en fonction de leurs compétences dans les domaines de l'animation de la capitalisation, de l'élaboration de supports méthodologiques et de formations.

#### **5.6.4. L'éducation au développement**

---

La présente étude ne permet pas d'approfondir un domaine aussi spécifique donc de faire des propositions pertinentes, en revanche deux axes pourraient être développés pour donner plus de cohérence au domaine de l'éducation au développement :

- ⇒ une réflexion commune et une capitalisation sur les outils en éducation au développement au niveau des fédérations, des coupoles et de leurs membres, en relation avec la DGCD et au niveau des communes et des régions avec les élus, des réseaux d'enseignants, des associations et des ONG et les réseaux de bénévoles des coupoles.
- ⇒ une analyse d'impact commune à plusieurs ONG impliquées dans des projets d'éducation au développement.

#### **5.6.5. Dialogue ONG/pouvoirs publics**

---

Une des conditions de mise en œuvre de la réforme est la mise en place d'un cadre qui relance un dialogue de qualité entre les pouvoirs publics et les ONG. La proposition d'élargir la composition des membres d'une nouvelle instance de concertation à des acteurs non ONG permettrait d'élargir la vision de la coopération au développement. Les tâches de cette instances seraient : le suivi de la réforme ; le suivi de l'évolution du secteur, dans le cadre du renforcement de la qualité ; la réalisation d'études ou d'évaluations jugées nécessaires par les différentes parties prenantes ; la contribution à une réflexion stratégique, thématique ou pays, concernant le rôle des ONG et des organisations de la société civile par rapport aux nouveaux enjeux de la coopération au développement et des rapports nord sud.

Une telle réflexion concertée pourrait conduire, à terme, la DGCD à définir de manière plus opérationnelle sa stratégie et des axes programmatiques prioritaires dans différents domaines. L'avantage serait de donner plus de cohérence à la coopération indirecte via les ONG dans des domaines prioritaires sélectionnés de manière concertée et de favoriser le dialogue à un niveau stratégique entre ONG et l'administration sur ces questions.