

## Université d'automne 2011

# *Rôle et plus-value des ONG de coopération au développement dans un monde en mutation*

## Synthèse

### 1. Un contexte changeant

---

Les ONG de développement ont-elles la crise de la quarantaine ? Le monde bouge, le secteur de la coopération évolue. Quels sont les défis que les ONG devront relever d'ici dix ans pour apporter leur contribution à un monde plus juste ? Quelques éléments de contexte poussent les ONG à réfléchir à leur pertinence.

#### a) Les acteurs de la coopération au développement

La coopération au développement est un secteur de plus en plus caractérisé par la multiplicité d'acteurs dont la spécificité est de moins en moins tranchée. A côté des acteurs classiques de la coopération (les ONG, les agences publiques nationales ou multilatérales), ces dernières années ont vu l'émergence de nouveaux acteurs.

D'abord, la **société civile du Sud** s'organise et assume davantage ses responsabilités dans les processus de développement locaux. Les ONG ont, dès les années 90, pris la mesure de l'importance de cette évolution et ont investi sur le partenariat avec ces acteurs locaux dans un modèle de coopération axé sur le renforcement des capacités. Ce modèle, s'il reste pertinent dans bien des cas, est remis en question lorsque certaines organisations du Sud ont atteint un niveau de maturité tel qu'elles sont en mesure d'assumer pleinement leurs responsabilités et que leur contribution au développement est reconnue par les autres acteurs de développement dans leur pays.

Par ailleurs de nouveaux acteurs émergent de la société civile au Nord. Outre les acteurs comme les syndicats ou les universités dont les approches de coopération se sont professionnalisées, on a vu ces dernières années apparaître bon nombre d'**initiatives populaires de solidarité internationale** (IPSI ou quatrième pilier), expression directe d'un engagement de citoyen à citoyen rendu possible grâce à la mondialisation des échanges humains.

Enfin le **secteur privé** cherche à jouer un rôle croissant dans la coopération au développement, soit en tant que prestataires de services sur le marché de l'aide au développement (et parfois au même titre que les autres acteurs professionnels classiques), soit dans le cadre de leur propre métier en développant leurs activités dans les pays du Sud ou en s'y investissant dans le cadre de leur responsabilité sociale et environnementale.

Cette diversification des acteurs est doublée d'un questionnement sur la spécificité des ONG du Nord dans la mesure où la différence entre leur proposition (technique, méthodologique ou parfois idéologique) et celle des autres acteurs tend à devenir de plus en plus ténue. A des niveaux d'échelle différents sans doute, le métier d'une ONG et la façon dont elle lui donne corps sur le terrain ne sont plus fondamentalement différents de ceux des autres acteurs classiques de la coopération.

## **b) Les enjeux de développement**

Il devient de plus en plus évident, même pour le grand public, que les problèmes de développement ne sont pas principalement la conséquence d'un manque de ressources matérielles, techniques, humaines, financières,... des pays du Sud et de leur population. La **multiplication des crises** financière, climatique, démographique, énergétique ou encore politique met en lumière combien les situations locales sont impactées par des facteurs exogènes pour lesquels il n'est pas forcément efficace ni durable d'agir ou réagir au niveau local. Cette situation plaide pour un rééquilibrage entre les projets/programmes classiques qui s'envisagent aux niveaux micro et méso et une action davantage politique, axée sur les droits qui nécessite une approche macro.

Dans ce contexte, l'expertise technique dans le métier de la coopération au développement ne suffit plus ; les ONG doivent construire avec la société civile au Sud comme au Nord une force de frappe politique si elles veulent rester pertinentes et efficaces. Pour avoir de l'impact, elles devront combiner justesse des analyses et messages, base sociale engagée et large caisse de résonance. Ceci peut impliquer pour certaines ONG une remise en question assez fondamentale de leur identité.

## **c) Les sources de soutien des ONG**

Traditionnellement, les ONG mobilisent leur soutien auprès de sympathisants privés, leur base sociétale, et des pouvoirs publics.

Il est de plus en plus difficile pour les ONG de mobiliser le soutien du **grand public**. La base sociétale du mouvement ONG s'effrite. Au-delà des grands scandales qui ont frappé les consciences (même si, en définitive, c'est par amalgame), plusieurs facteurs expliquent cette plus grande difficulté à mobiliser. La crise a bien entendu remis les problèmes locaux au premier plan de la vie publique. La professionnalisation du secteur peut avoir aliéné une partie de sa base sociale : le rôle de l'engagement volontaire est moins clair, le message devient plus complexe, moins concret (« béton-ciment ») et donc moins attractif. D'autres types d'acteurs, en particulier les IPSI apportent une réponse de proximité au souci d'engagement du grand public : proximité physique au Nord comme au Sud, thèmes concrets. La dilution de la base sociétale des ONG entraîne à son tour un questionnement sur leur légitimité : au nom de qui peuvent-elles encore prétendre agir ou solliciter un financement public ? Doit-on, pour rendre plus attractif le projet ONG simplifier le message ? Doit-on aligner le projet ONG sur les attentes souvent simplistes du grand public ?

Parallèlement, les **pouvoirs publics** qui soutiennent, depuis les années 70, les initiatives de la société civile en matière de développement, se montrent plus exigeants, tant sur la qualité professionnelle des acteurs ONG que sur leur capacité à s'ancrer dans la société civile. Beaucoup d'ONG ont utilisé leur base de fonds propres privés comme levier pour le cofinancement public et ont ainsi augmenté leur vulnérabilité par rapport à la variation de ces fonds privés. Ce levier n'a été possible qu'à travers une plus grande professionnalisation, ce qui contribue à éloigner de plus en plus l'ONG de sa base « volontaire » de départ ce qui, à son tour, renforce la vulnérabilité financière de l'ONG.

La part croissante du financement public dans le budget des ONG soulève inévitablement la question de l'instrumentalisation. Les nouveaux paradigmes (publics) de l'aide mettent l'accent sur l'efficacité, l'alignement, l'harmonisation, la concentration, la spécialisation,... Pour s'inscrire dans ce mouvement international, les pouvoirs publics sont légitimement tentés d'augmenter la cohérence interne de leurs différents outils de coopération au développement, dont le canal indirect. Dans un contexte de forte dépendance financière et d'effritement de la base sociétale, il devient de plus en plus difficile de défendre la liberté d'initiative dont bénéficient toujours largement les ONG au niveau belge en dépit des tendances internationales. Cette perte potentielle de liberté d'initiative n'est pas l'unique prix à payer par les ONG qui font largement appel au financement public : les exigences croissantes en matière de reddition de comptes détournent une partie non négligeable des ressources limitées de l'ONG de sa mission première au profit des fonctions « support » de gestion de financement (voire de montage de financement), au risque de la voir se transformer en simple courtier, intermédiaire

de financement entre bailleurs de fonds du Nord et organisations du Sud.

Une question qui traverse également le secteur est son positionnement face au **secteur privé** qui se propose de plus en plus de soutenir les ONG, que cela soit en direct ou à travers les fondations d'entreprise. N'y a-t-il pas un risque de se voir davantage encore instrumentaliser dans la communication d'entreprise ou influencé sur les choix de plaidoyer politique à porter ou non? Existe-t-il un espace pour entrer en partenariat réel avec une entreprise privée, partenariat qui irait au-delà du simple financement d'actions de l'ONG mais interpellerait également les partenaires respectifs dans leur fonctionnement interne ?

L'ONG peut également être tentée de développer une activité marchande qui valorise ses compétences afin d'assurer une source de financement propre.

Dans un contexte où le nerf de la guerre reste l'argent, la tentation peut être grande de s'abandonner aux sirènes du secteur privé, sans s'être doté d'une politique claire en la matière.

#### **d) La structuration du secteur**

Le secteur ONG belge est particulièrement diversifié. On dénombre à l'heure actuelle quelque **120 ONG agréées** par le Ministre de la Coopération au développement. Rapporté à la population belge, ce nombre est plus élevé que dans les pays voisins. Ceci s'explique, d'une part, par la tradition de pilariation de la vie citoyenne belge, chaque mouvement social (religieux, politique) a investi la sphère de la coopération internationale. Mais le nombre élevé d'ONG s'explique aussi, d'autre part, par un accès relativement aisé, pendant toute une période, aux financements publics, ce qui a soutenu le développement et la structuration du secteur avec une réalité différente au nord et au sud du pays. Les ONG francophones représentent près de 50% des ONG (contre 25% d'ONG néerlandophones et 25% d'ONG bilingues) et sont en moyenne plus petites que leurs consœurs néerlandophones ou bilingues (un budget médian de 500.000€ contre 2.000.000€ pour les ONG néerlandophones).

Bien qu'en vingt ans il ait été divisé par deux (ou presque), le nombre d'ONG est remis en cause. En effet, pour certains, le nombre élevé d'ONG représente une source de gaspillage et de faible efficacité : *« Forcément, si un nombre élevé d'ONG se partage un budget fixe, cela entraîne une dispersion et donc une moindre efficacité et efficience des moyens »*. Même si cette dernière assertion reste à être démontrée scientifiquement, on observe, depuis quelques années, une pression des pouvoirs publics pour une rationalisation du secteur : moins d'acteurs, plus de synergies,...

Les ONG, quant à elles, préfèrent mettre en avant la richesse de leur diversité, notamment comme stimulant du renouveau et de la qualité. Mais cette position n'est pas mieux étayée que celle de ceux pour qui nombre est synonyme de dispersion.

En outre, pour des raisons historiques, plusieurs structures se partagent, en Belgique, les rôles pour la **coordination et la représentation du secteur**. D'une part, les coupoles CNCI et 11.11.11 concentrent la capacité de mobilisation du mouvement nord-sud belge pour faire avancer ses thèmes politiques (cohérence des politiques, volume et qualité de l'APD, travail décent, justice climatique,...). D'autre part, les fédérations ACODEV et NGO-Federatie assurent la représentation des ONG agréées dans leur dialogue avec les pouvoirs publics et encouragent une plus grande professionnalisation et qualité du secteur. Cette coordination quadricéphale contribue à renforcer l'image segmentée du secteur, complexifie le processus de décision collective et alourdit la représentation. En 2009, les structures de coordination néerlandophones 11.11.11 et Coprogram ont opté pour une intégration fonctionnelle. Du côté francophone, on a privilégié une plus grande concertation et une meilleure répartition des tâches sans intégration.

La question de la coordination dépasse également le simple niveau ONG. La pertinence de la structuration dépend aussi de sa capacité à fédérer et à donner une place aux formes de coopération non-étatique restées jusqu'à présent quasi-absentes des espaces de concertation, comme les universités ou les IPSI.

## 2. Les recommandations des ateliers

---

Sur base de ces constats, six ateliers de travail ont formulé une série de recommandations. Les paragraphes qui suivent présentent une synthèse de ces recommandations regroupées autour de trois axes : (1) Identité et rôle des ONG, (2) Modalités de financement des ONG et (3) Coordination, synergies et complémentarités.

*En tant que lieu de réflexion et de débat, l'objectif de l'Université d'automne n'était pas d'atteindre un consensus sur ces recommandations. Certaines sont d'ailleurs sujettes à controverse. Il est de la responsabilité des instances d'ACODEV et du CNCD de s'emparer (ou non) de ces recommandations et de les opérationnaliser. Il ne faut donc pas interpréter ces recommandations comme reflétant la position du secteur en la matière.*

### a) Identité et rôle des ONG

R1 - Il est vital que les ONG lancent un processus pour **réinventer leur identité et mettre en évidence leur spécificité et valeur ajoutée**, tant au niveau collectif qu'individuel. Ce processus à moyen terme devrait tirer parti des opportunités qui jalonnent, au cours des prochaines années, la vie du secteur (Assises de la Coopération, nouveaux cadres stratégiques,...), il devrait être ouvert aux apports d'autres acteurs de la société civile belge et devrait intégrer une réflexion sur la pluralité. Les structures de coordination ont un rôle d'animation, d'alimentation et d'encouragement dans ce processus. (AT4, AT1)

R2 - Les ONG doivent réaffirmer leur **ancrage dans la société civile** comme source incontestable de légitimité en renforçant durablement la mobilisation de leur base sociétale (membres, sympathisants, bénévoles, donateurs,...). (AT2, AT4)

R2.1 - La transparence doit être utilisée comme opportunité stratégique de mobilisation et pas seulement comme obligation de reddition des comptes. La base sociétale des ONG doit être amenée à s'engager autour d'un projet de société clair (au niveau de la vision du monde, des objectifs, des enjeux et difficultés rencontrés) et pas autour d'un projet simplifié pour les impératifs de levée de fonds. Les structures de coordination pourraient contribuer à cet effort en portant collectivement les messages plus compliqués à porter individuellement et en encourageant leurs membres à une communication plus sincère. (AT4)

R2.2 - Les ONG doivent construire des partenariats avec les nouvelles formes d'engagement social (Indignés - Occupy, ...) pour renouveler et nourrir leur rôle comme acteur au service de la société civile. Une relation win-win pourrait être établie avec ces nouveaux mouvements sociaux (où, par exemple, les ONG contribueraient à leur valorisation positive dans les médias, exerceraient de la pression contre la tendance à la criminalisation de l'action sociale, contribueraient au renforcement de leurs compétences pour l'action sociale). (AT2)

R2.3 - Enfin, les ONG doivent réaffirmer l'importance du volontariat, notamment en tant que source de légitimité, et proposer des réponses adéquates à la volonté d'engagement volontaire. A cette fin, il peut être nécessaire de repenser leur mode de fonctionnement (modalités de travail adaptées aux contraintes du volontariat plutôt que l'inverse, transparence sur la place du volontariat dans la structure, modalités de redevabilité vers les volontaires et de prise en compte de leurs opinions). (AT2)

R3 - Les ONG doivent **repenser leurs pratiques de partenariat** pour qu'elles correspondent aux nouvelles réalités et aux exigences des nouveaux enjeux du développement. A ce niveau, plusieurs sujets devraient être approfondis collectivement et individuellement :

- L'établissement de relations de partenariat plus équilibrées construites sur un projet de société commun plutôt que sur le classique financement de projets ou renforcement des capacités. (AT4)
- L'inscription du partenariat dans une démarche de coresponsabilité et la mise en place de modalités de redevabilité descendante. (AT4)
- L'implication des partenaires en tant qu'interlocuteurs de la Belgique dans la définition

de sa politique locale de coopération (PIC). (AT1)

- La construction et l'intensification de partenariats Sud-Nord et Nord-Nord pour la mobilisation sociale. (AT2)

R4 - Les ONG doivent s'organiser et tisser des alliances entre elles et avec d'autres acteurs pour assumer de **nouveaux rôles** dans la solidarité internationale en fonction de l'évolution du contexte. Parmi ces nouveaux rôles, l'influence, la surveillance et le contrôle démocratique des différentes formes d'APD ou de coopération au développement (financement public du secteur privé au Sud, actions de développement du secteur privé, participation à la formulation des PIC) est mis en évidence. (AT1, AT3).

R5 - Les ONG doivent contribuer activement à l'approfondissement et l'élargissement de l'engagement social pour la cause Nord-Sud. A cet effet, elles devraient mettre en place des stratégies pour toucher davantage les couches sociales et culturelles moins facilement acquises à cette cause et pour viser un réel engagement plutôt qu'une simple sensibilisation. (AT2)

## **b) Modalités de financement**

R6 - Dans leurs relations avec les pouvoirs subsidiaires, les ONG doivent chercher à **valoriser leurs efforts pour plus de qualité** (dont EFQM) et à obtenir un soutien pour leurs démarches en ce sens. Les pistes suivantes devraient être approfondies avec la DGD et les autres partenaires financiers institutionnels belges :

- articulation des critères d'agrément, de screening et d'accès aux financements avec le modèle EFQM. (AT1)
- mise en évidence des conséquences de certaines mesures administratives sur l'efficacité et la qualité du secteur (impact de la structure des frais éligibles sur la pertinence des actions, sur l'intensité des efforts pour plus de qualité, sur la mobilisation de la base sociale, impact des exigences de reddition de comptes sur les pratiques de partenariat,...). (AT1, AT2, AT4)
- allongement de la durée des financements. (AT1)

R7 - Les ONG doivent revendiquer un **soutien durable des pouvoirs publics belges aux initiatives de solidarité de la société civile du nord comme du sud**. Pour les initiatives qui, en vertu des critères des pouvoirs publics, n'auraient pas droit à un soutien public direct, le secteur devrait les aider à rencontrer ces critères (renforcement des capacités) ou organiser un accès indirect au financement public. Quel que soit le niveau de professionnalisme de ces initiatives, elles constituent le terreau de l'engagement social et de la rénovation du secteur. (AT1)

R8 - Les ONG doivent viser à **diversifier leur structure de financement** pour être moins dépendantes d'un seul bailleur de fonds institutionnel. Les structures de coordination ont un rôle à jouer au niveau de la veille et de l'information de leurs membres sur les opportunités diverses de financement public ou privé et au niveau de la mise en valeur active de leurs membres auprès des fondations privées. Cette diversification du financement peut aussi venir de la valorisation par les ONG de leur expertise dans le cadre de contrats exécutés par le secteur privé. Les structures de coordination pourraient plaider pour une implication systématique des ONG dans le cadre de gros contrats privés en mettant en avant leur avantage comparatif en termes de continuité et d'expertise terrain. (AT1, AT3)

R9 - En parallèle, les ONG doivent développer les **balises éthiques adéquates** pour tenir compte des nouvelles formes de financement (secteur privé, valorisation de l'expertise). La mise au point de ces balises (transparence des sources de financement, indépendance politique ou stratégique, ...) est une responsabilité collective qui pourrait être basée sur un échange d'expériences. Le mandat de l'AERF pourrait être élargi pour prendre en compte toutes les sources de financement plutôt que la seule récolte de fonds au niveau du grand public. (AT3, AT1)

## **c) Synergies, complémentarités et coordination**

R10 - Les ONG doivent aborder de façon volontariste la question des **synergies et complémentarités**. Le mandat de leurs structures de coordination devrait être élargi à l'impulsion de ces synergies avec l'ensemble des acteurs de solidarité internationale (ONG et

autres). Pour favoriser ces synergies, les structures de coordination devraient mettre en place ou plaider pour des mécanismes incitatifs comme :

- La réalisation d'une cartographie des acteurs permettant d'identifier les opportunités de rapprochement,
- l'organisation d'espaces de rencontre (GT géographiques,...),
- l'octroi d'avantages ou de pénalités au niveau du financement (pourcentage de frais de gestion plus intéressants, conditions d'accès à l'Opération 11.11.11,...),
- l'établissement de critères d'agrément ou de membrariat aux structures de coordination plus pointus (taille minimale, adhésion à une charte, démonstration d'une spécificité,...). (AT5)

R11 - Les ONG doivent mieux **documenter leur fragmentation** et l'impact de cette fragmentation sur leur efficacité pour baser les stratégies individuelles et collectives sur une analyse solide. Le cas échéant, elles doivent être capables de démontrer en quoi leur diversité représente une valeur ajoutée (AT4, AT5)

R12 - Les ONG invitent leurs **structures de coordination ACODEV et CNCD** à s'organiser pour être davantage efficace dans l'occupation dans l'espace public à tous les niveaux (du local à l'international) dans le domaine de la solidarité internationale, que cela soit pour promouvoir les intérêts des acteurs de solidarité internationale ou pour assurer collectivement un contre pouvoir. Les ONG proposent que les efforts en ce sens de leurs structures de coordination répondent aux principes suivants :

- repenser la structuration de la coordination sur base de l'existant tout en privilégiant l'analyse de modes de fonctionnement novateurs, notamment en tenant compte de besoins non-couverts et en re-questionnant plus largement les missions (place d'une coordination dans le financement des membres, place de la mission de représentation patronale du secteur, portée du message politique en fonction de l'identité spécifique des membres, autonomie financière,...) (AT6)
- assurer le respect d'une implication des membres à géométrie variable en fonction de leur mandat spécifique et des différentes missions des structures de coordination (humanitaire / développement, engagement politique / neutralité, ...) (AT6)
- prévoir un mécanisme de décision qui respecte la diversité des membres et privilégie la recherche du consensus (AT6)
- formaliser l'importance d'une contribution active des membres aux missions d'une structure de coordination, contribution qui devrait apparaître dans les plans stratégiques des membres (AT6)
- envisager, avec les autres acteurs indirects de solidarité internationale (IPSI, universités), une approche inclusive (mécanismes de concertation, ouverture du membrariat,...) pour favoriser le dialogue et leur renforcement (AT5, AT6)
- à court terme, envisager une meilleure articulation des stratégies et approches entre les structures (AT6)