

Courrier hebdomadaire

n° 1714-1715 • 2001

# Les organisations non gouvernementales de coopération au développement

Origine, cadre juridique, cofinancement et enjeux

Gregor Stangherlin

Centre de recherche et d'information socio-politiques  
**CRISP**

## CENTRE DE RECHERCHE ET D'INFORMATION

### SOCIO-POLITIQUES – CRISP

**Président** : Xavier Mabilie  
**Directeur général** : Vincent de Coorebyter  
**Secrétaire général** : Pierre Blaise  
**Rédacteur en chef** : Étienne Arcq

**Équipe de recherche** :  
Étienne Arcq, Pierre Blaise, Vincent de Coorebyter,  
Caroline Sägerser, Anne Vincent, Marcus Wunderle

**Conseil d'administration** :  
Pierre Arcq, Jacques Brassinne de La Buissière (*vice-président*), Camille Deguelle, Franklin Dehousse, Francis Delpérée, Hugues Dumont, Jacques Emond, Jules Gérard-Libois (*président fondateur*), José Gotovitch, Nadine Gouzée, Serge Govaert, Maurice-Pierre Herremans (*président honoraire*), Luc Huyse, Laura Iker, Alexis Jacquemin, Micheline Jamoulle, Malou Julin, Xavier Mabilie (*président*), Roland Michel (*administrateur gérant*), Pierre Reman, Guy Spitaels, Robert Tollet (*vice-président*), Els Witte, Paul Wynants

#### COURRIER HEBDOMADAIRE

Le numéro simple : 275 FB - Le numéro double : 500 FB  
Abonnement : 9.500 FB  
(TVA comprise)

Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles - Tél.: 02/211 01 80  
Banque : 310-0270551-07 - CCP : 000-0065824-58  
Site web : [www.crisp.be](http://www.crisp.be)

Éditeur responsable : V. de Coorebyter, Place Quetelet, 1A – 1210 Bruxelles  
Tous droits de traduction, d'adaptation ou de reproduction par tous  
procédés, y compris la photographie et le microfilm, réservés pour tous pays  
ISSN 0008 9664

# Table des matières

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>
<b>L'ORIGINE DES ONG DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT</b>	<b>6</b>
LA PREMIÈRE GÉNÉRATION : LES PRÉCURSEURS	6
Les initiatives des universités et des organisations du pilier catholique dans les colonies	6
Les ONG humanitaires créées après les deux guerres mondiales en Europe	9
LA DEUXIÈME GÉNÉRATION : LES ONG DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT	10
La volonté de reproduire le lien colonial	10
Les campagnes internationales de la première décennie de développement	12
Création des fédérations d'organisations non gouvernementales	14
LA TROISIÈME GÉNÉRATION : LES ONG TIERS-MONDISTES	15
LA QUATRIÈME GÉNÉRATION D'ONG : LES TECHNICIENS SANS FRONTIÈRES	17
<b>LE CADRE JURIDIQUE DE L'AIDE PUBLIQUE AUX ONG</b>	<b>20</b>
LE CADRE JURIDIQUE JUSQU'EN 1997	20
L'envoi des volontaires et des coopérants	20
Le rôle du 'volontaire ONG'	21
Les conditions d'agrément pour les personnes envoyées	22
Les conditions d'agrément des ONG d'envoi	22
Le nouveau mode de fonctionnement	23
Le cofinancement de projets ou programmes d'ONG	23
Les conditions d'agrément	24
Les conditions de financement	25
Les micro-projets	26
Les subsides aux fédérations	26
L'éducation au développement	26
Les conditions d'agrément	28
Les conditions de financement	29
Les conditions d'agrément	30
La formation de ressortissants de pays en voie de développement	30
LA RÉFORME MOREELS DE 1997	31
Les dispositions communes à l'ensemble des ONG	32
Les conditions d'agrément	32
Les conditions de financement	33
Les organes de concertation et les fédérations	34
L'évaluation	34
Le contrôle	34
Les modalités spécifiques liées aux différents types d'activités	35
L'envoi des coopérants ONG	35
Les conditions d'agrément du coopérant ONG	35
Les conditions de financement des ONG d'envoi	36
L'éducation au développement	36
L'offre de services	36
Le financement des partenaires	37
Les conditions d'agrément	37
Les conditions de financement	37

<b><u>LE COFINANCEMENT PAR L'AGCD DES ONG DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT</u></b>	<b>39</b>
L'ENVOI DE VOLONTAIRES ET DE COOPÉRANTS ONG	40
La destination géographique des volontaires	41
Les secteurs d'activités dans lesquels les coopérants ONG sont actifs et leurs rôles	43
Le profil des coopérants ONG	44
LE COFINANCEMENT DE PROJETS OU PROGRAMMES	49
Répartition géographique	49
La répartition sectorielle des projets et programmes	50
Répartition par ONG	51
LES ACTIVITÉS D'ÉDUCATION AU DÉVELOPPEMENT	53
<b><u>RÔLES ET ENJEUX POUR LES ONG DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT</u></b>	<b>54</b>
LES ONG : UN MONDE TRÈS HÉTÉROGÈNE	54
LE CHANGEMENT DU CONTEXTE D'INTERVENTION DES ONG AU NORD ET AU SUD	55
LE CHANGEMENT DES FORMES D'ENGAGEMENT POUR LA SOLIDARITÉ INTERNATIONALE	58
QUEL RÔLE DOIT JOUER ENCORE LE COOPÉRANT ONG ? VERS UNE CONCEPTION PLUS LARGE DES RESSOURCES HUMAINES DANS LES RELATIONS NORD-SUD	60
Le représentant	61
L'assistance technique	61
L'échange	61
LE PARTENARIAT : D'UNE CONCEPTION IDÉOLOGIQUE À UNE CONCEPTION PRAGMATIQUE	62
LES ENJEUX DE LA DÉFÉDÉRALISATION DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT	64
À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU RÔLE POLITIQUE DES ONG DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT	66
<b><u>BIBLIOGRAPHIE</u></b>	<b>68</b>

# Introduction

---

Issu du mouvement de décolonisation et structuré durant la guerre froide, les organisations non gouvernementales de coopération au développement (ONG) sont devenues des acteurs fondamentaux de la coopération au développement durant les années 1990.

Au cours de la dernière décennie, les ONG ont été marquées par des changements profonds tant au niveau de leur contexte d'intervention qu'au niveau de leur mode de fonctionnement. Le secteur se caractérise aujourd'hui par la redéfinition de ses enjeux politiques, économiques, culturels et sociaux, dans le cadre du processus de globalisation. À l'origine synonyme d'amateurisme et d'action caritative, les ONG se sont fortement professionnalisées et sont devenues des partenaires privilégiés de la coopération de la coopération au développement bi- et multilatérale.

L'évolution du monde des ONG témoigne à la fois du changement de la coopération au développement au niveau international et des mutations qui ont marqué la société belge au cours des quarante dernières années. Les ONG s'inscrivent également dans un mouvement plus large qui participe à la redéfinition du rôle de l'État, de l'économie et de la société civile, caractéristique de la société industrielle. La nouvelle répartition des tâches entre ces acteurs qui s'esquisse progressivement peut être une réelle opportunité pour les ONG, mais comporte également des dangers.

Le présent Courrier hebdomadaire est consacré aux changements profonds qu'a connu le secteur des ONG au cours de ces dernières décennies et aux enjeux qui le caractérisent aujourd'hui. La première partie est consacrée à l'inscription institutionnelle et sociologique des ONG et au contexte historique de leur création, en relation avec leur approche du développement. Le propos n'est pas de se prononcer sur l'évolution de la qualité ou de l'efficacité de leur travail, mais de mettre en évidence l'importance de plusieurs éléments fondamentaux nécessaires à la compréhension des formes de coopération entre des personnes et organisations du Nord et du Sud, tels que les réseaux sociaux préexistants et le contexte historique, politique et économique. Parmi ces éléments se trouve aussi le cadre juridique et administratif qui régit la reconnaissance et le financement des ONG de coopération au développement par l'État fédéral (deuxième et troisième parties). La quatrième partie se penche sur quelques-unes des grandes évolutions (contexte d'intervention, formes d'engagement et conceptions des ressources humaines) qui ont marqué le secteur des ONG et analyse les enjeux qui le caractérisent aujourd'hui (défédéralisation, nouvelles formes de partenariat, nouvelle dimension politique face à la mondialisation).

# L'origine des ONG de coopération au développement

---

L'émergence des ONG a été fortement influencée par le contexte propre aux différentes époques et par leur inscription institutionnelle et sociologique dans la société belge. C'est pourquoi elles sont présentées selon leur ordre d'apparition chronologique. Historiquement on peut repérer successivement quatre générations d'ONG. L'origine de la première génération doit être cherchée à la fois dans la période coloniale et dans la situation politique et socio-économique de l'après-guerre en Europe. L'émergence de la deuxième génération d'ONG est liée à la décolonisation et au mouvement international des deux premières décennies de développement. La troisième génération émerge de l'idéologie tiers-mondiste dans le cadre de la guerre froide. Enfin la quatrième génération puise ses origines dans la remise en question de l'idéologie tiers-mondiste, la fin de la guerre froide et le développement d'un nouveau pragmatisme, à la fois apolitique et professionnel.

Situer l'inscription institutionnelle et sociologique des différentes ONG au moment de leur création permet aussi de montrer le poids relatif des différentes institutions et piliers de la société belge dans le cadre de la coopération au développement non gouvernementale.

## La première génération : les précurseurs

### Les initiatives des universités et des organisations du pilier catholique dans les colonies

L'origine des organisations non gouvernementales de coopération au développement en Belgique remonte aux initiatives entreprises durant la période coloniale à partir des années 1930. Deux types d'initiatives furent essentiellement privilégiées : le développement communautaire et l'assistance aux macro-structures.

Le développement communautaire et l'insertion de personnes dans les macro-structures furent portés par les universités et les institutions du monde catholique. Ces deux approches du développement ont en commun de placer au centre du développement le rôle d'identification, de gestion et de suivi des projets, par un expatrié. Les associations créées durant la période coloniale s'organisent autour de trois types d'activités chères au monde social-chrétien, l'aide alimentaire, la formation et la santé qui recouvrent presque entièrement le champ de l'aide aux colonisés.

Par développement communautaire, il faut comprendre des « *techniques de développement, qui visent à intéresser la population à son propre progrès et à la mobiliser dans des micro-structures. Les projets de développement communautaire prévoient une part importante d'animation, de formation, ainsi qu'un minimum d'initiation technique.* »<sup>1</sup>

Le développement communautaire puise ses origines dans la tradition anglo-saxonne de travail avec les communautés locales. En Inde, Mahatma Gandhi avait pour projet de faire des villages ruraux, vivant en autarcie, le fondement d'une société indienne juste et culturellement forte. Au cours des années 1950, le développement communautaire a été systématiquement employé par les administrations coloniales, surtout britanniques. La communauté locale est considérée comme base de la vie en société et de son développement. Le développement communautaire est un processus dynamique par lequel la communauté prend conscience de ses ressources et de ses potentialités mais aussi de ses faiblesses et de ses limites afin de répondre à ses besoins. Le moteur de ce système est l'animateur du village, rôle joué entre autres, par le volontaire.

Ce modèle de développement est considéré comme dépassé. Il repose, en effet, sur un modèle naïf de l'harmonie de la communauté, qui ignore toutes les formes de pouvoirs inhérentes aux relations sociales. À l'époque, ce modèle cadrerait bien avec les théories économiques dominantes qui considéraient le développement comme un processus automatique. Il présupposait, entre autres, qu'il est possible de résoudre tous les problèmes d'une communauté en même temps, de façon intégrée, sans spécialisation du travail. Les problèmes sociaux, d'hygiène et de santé, l'approvisionnement en eau, la construction d'infrastructures étaient privilégiés par rapport aux activités génératrices de revenus<sup>2</sup>.

Les Compagnons bâtisseurs (COOPIBO), le Corps européen de développement économique et social, l'Entraide éducative et sociale, Withuis, les Auxiliaires féminines internationales et AIDR sont les ONG qui s'inscrivent dans cette approche.

L'insertion de volontaires dans des macro-structures, comme l'enseignement, l'administration et les centres de santé, fut le deuxième type d'intervention, utilisé par les ONG et surtout les universités. La Fondation Damien, Medicus Mundi, le Centre des sciences et de la médecine de l'Université libre de Bruxelles pour les activités de coopération (CEMUBAC)<sup>3</sup> et la Fondation médicale de l'université de Louvain au Congo (FOMULAC)<sup>4</sup> se sont spécialisées dans l'insertion de personnel médical et

<sup>1</sup> Conseil consultatif de la coopération au développement, La Belgique et la coopération au développement, *Rapport annuel 1965*, pp.135.

<sup>2</sup> B. HENDRICKX, « Denken en doen van het NGO-ontwikkelingswerk », *Noord Zuid cahiers*, n° 2, juni 1990.

<sup>3</sup> Du côté de l'Université libre de Bruxelles, le Centre des sciences et de la médecine de l'Université libre de Bruxelles pour les activités de coopération (CEMUBAC) est créé en 1938.

<sup>4</sup> La Fondation médicale de l'université de Louvain au Congo (FOMULAC) est un hôpital et une école, assurant à la fois la formation du personnel médical local et les soins de santé. Cette fondation vit le jour, à Kisantu en 1926. Ensuite, l'UCL décida de créer un réseau de centres agronomiques sous le nom de Centre agronomique de l'université de Louvain au Congo (CADULAC) en 1932. Enfin, en 1945, elle créa une école supérieure des sciences administratives et commerciales. Ces trois composantes seront regroupées, à partir de 1948 dans le Centre universitaire congolais Lovanium.

paramédical, tout en visant la formation d'homologues autochtones ou le développement de services de santé locaux. Volontaires de l'enseignement (Volens) fournit du personnel aux structures d'enseignement ou de formation, alors que l'association Fraternités africaines développe une approche multisectorielle. À Liège, les premières expériences de coopération se sont développées dans le cadre de la Fondation de l'Université de Liège pour les recherches scientifiques en Afrique Centrale (FULREAC), dont l'action s'exerça, dans les années 1950, dans l'ancien Congo belge et plus précisément au Kantanga.

À partir des années 1930, une série d'institutions se sont formées à l'intérieur du pilier catholique, qui peuvent être considérées comme les pionniers des ONG de développement en Belgique<sup>5</sup>.

Dans le domaine de l'enseignement, en 1953, Mgr. Daem, secrétaire général de l'enseignement catholique, crée un groupe de travail chargé de suivre de près l'évolution en Afrique. Ce groupe chargé de choisir et de préparer les enseignants qui seraient présentés au Ministère des Colonies pour occuper des postes dans l'enseignement libre au Congo, au Rwanda et au Burundi. Après l'indépendance en 1960, le groupe travaille directement avec le gouvernement au Zaïre et plus particulièrement avec le Bureau de l'enseignement catholique à Kinshasa. Les enseignants étrangers sont engagés sous un contrat ATG (Assistance technique gouvernementale). Dans les années qui suivent des centaines d'enseignants sont envoyés au Zaïre<sup>6</sup>. Suite à l'appel du roi en 1961 et l'instauration d'un cadre légal en 1964 pour le volontariat, le groupe se transforme en 1965 en asbl Volontaires de l'enseignement (Volens). Au fil des années, le rayon d'action de Volens s'étendit largement ainsi que ses objectifs. Les activités ne se limitèrent plus à l'enseignement traditionnel et englobèrent bientôt diverses formes d'activités d'éducation et de formation.

La FONCABA fut créée durant les années 1950 par l'Église catholique pour former les cadres zaïrois, rwandais et burundais et leur permettre de suivre des études universitaires en Belgique.

Le 23 février 1956, la Fondation belge pour la lutte contre la lèpre est constituée, à l'initiative et sous la présidence d'honneur du Roi Léopold III, et sous le patronage

---

<sup>5</sup> En 1932, Madelaine Vilain XIII et Germaine Dutilleux forment l'asbl Volontaires du service médical et social. En 1937, naissent les Auxiliaires laïques des missions (ALM), aujourd'hui Auxiliaires féminines internationales (AFI). Dès 1952, des mouvements de jeunesse et des associations envoient des permanents former des cadres dans les pays du sud. La Jeunesse ouvrière chrétienne (JOC), la JAC, Vie féminine et le scoutisme, envoyaient des missionnaires laïcs pour créer leur mouvement sur place. Les Compagnons bâtisseurs sont implantés en Afrique centrale depuis 1953 et y sont toujours sous le nom COPIBO. En 1953, s'ouvre à Louvain le Collège pour l'Amérique latine (COPAL) sous l'impulsion de Joseph Cardijn, dont les voyages en Amérique latine ont suscité un intérêt pour ces pays. En 1955, les Fraternités de Bourgogne sont lancées par Henry De Raedt (prêtre séculier) avec ses élèves de rhétorique du Petit séminaire de Basse-Wavre. Elles consistent en trois semaines missionnaires en Bourgogne durant les vacances d'été. Ces Fraternités regroupèrent jusqu'à 200 membres en 1958 et 350 en 1963. Les Fraternités de Bourgogne donnent naissance aux Fraternités africaines en 1962. Ce mouvement enverra des équipes de jeunes dans le Tiers-Monde, surtout en Afrique centrale, mais aussi au Mali et en Algérie. Aujourd'hui, l'ONG réalise ses activités sous le nom de Bevrijde Wereld.

<sup>6</sup> Dans l'immédiat, la plupart des enseignants envoyés au Zaïre restèrent sous contrat ATG de sorte que les premiers qui jouirent du statut de volontaire furent plutôt des enseignants du Rwanda et du Burundi, ainsi que quelques autres qui travaillaient en Afrique du Nord.

de plusieurs ministres belges, autorités coloniales, hauts responsables de l'Église catholique, recteurs d'université et personnalités du monde bancaire et industriel belges. Les statuts mentionnent que l'association a pour objectif d'assurer, par tous les moyens, le concours belge à l'action poursuivie contre la lèpre au Congo belge et dans le reste du monde<sup>7</sup>.

## Les ONG humanitaires créées après les deux guerres mondiales en Europe

Les deux guerres mondiales ont ravagé l'Europe. Il s'agissait, dans l'urgence, de faire face à des situations de détresse auxquelles étaient confrontées les populations européennes.

En 1937, Foster Parents Plan (maintenant Plan International), fondé par deux Anglais, fut constitué pour aider les enfants victimes de la guerre civile espagnole. En 1936, alors que la guerre civile espagnole fait rage et que le fascisme se développe en Europe, le Parti ouvrier belge (POB) crée une association pour venir en aide aux familles réfugiées des Républiques espagnoles : L'Entraide socialiste, qui sera le précurseur du Fonds pour la coopération (FCD), constitué dans la foulée de la décolonisation. Les ONG américaines Catholic relief service (1943) et CARE (1945) ont massivement fourni des vivres, vêtements et de l'aide médicale aux Européens de l'après-guerre. Le Comité d'Oxford de lutte contre la famine (OXFAM) fut constitué en octobre 1942 pour organiser une aide aux populations civiles grecques qui mouraient de faim pendant l'occupation et pour accueillir les Grecs du Péloponnèse. En 1932, les évêques fondent Caritas catholica belgica qui devient en 1949 une asbl. Le but de l'association était de promouvoir et réaliser une organisation de secours matériel et d'aide morale aux populations victimes d'un fléau exceptionnel, tels que la guerre, famine, épidémie, tremblement de terre, inondation, etc., et cela sans distinction de nationalité, de race et de religion des bénéficiaires. La première tâche de l'association consista à accueillir dans l'après-guerre 25.000 enfants en détresse, originaires des Pays-Bas, de Hongrie, de France, d'Autriche et d'Allemagne<sup>8</sup>.

Ces organisations créées pour faire face aux situations de misère de l'après-guerre vont se réorienter durant les années 1960 vers les pays en voie de développement. Les générations qui ont fait l'expérience des deux guerres mondiales et qui ont pu profiter de l'aide de ces organisations ont développé un sentiment empathique néces-

---

<sup>7</sup> Les missions ont été entre autres financées à l'origine par la Banque nationale, la Société générale, le Comte de Launoit et M. Solvay. Le Ministère des Colonies participa à l'œuvre en mettant à la disposition de la fondation le médecin Frans Hemerlijk. Les Auxiliaires féminines internationales constituèrent l'état-major du docteur. En 1954, est constituée l'association de fait Les amis du père Damien. Cet organisme organise chaque année depuis 1960 la journée mondiale des lépreux (Fondation Raoul Follereau). Afin d'assurer une meilleure coordination des activités, ils ont décidé de dissoudre leur association pour créer en collaboration avec l'association sœur décrite ci-dessus une nouvelle structure unitaire.

<sup>8</sup> L'Association pour l'aide aux populations du Kivu (1967) et l'Oeuvre belgo-colombienne de l'enfance (1975) sont des asbl fondées par Caritas, et qui travaillent dans le même esprit que l'organisation mère.

saire pour s'intéresser au cours des années 1960, au moment de la décolonisation, aux souffrances des 'autres lointains'.

Les initiatives et organisations d'avant 1960 n'ont pas été des ONG de coopération au développement, mais elles ont construit les bases institutionnelles et humaines aux projets de coopération entamés au cours des années 1960. Par ailleurs, elles ont permis de créer une sensibilité aux problématiques du Sud, basée sur des relations affectives établies par les anciens des colonies avec les populations locales, d'une part, et des sentiments empathiques forgés par les expériences douloureuses vécues par la population belge durant les deux guerres mondiales, d'autre part.

## La deuxième génération : les ONG de coopération au développement

Au cours des années 1960, l'Europe était en plein boom économique et la situation de l'après-guerre appartenait au passé. Malgré cette situation florissante, beaucoup de gens n'avaient pas oublié l'expérience douloureuse de la guerre et ce fait favorisait bien évidemment une certaine empathie pour les populations touchées par les maux de la guerre ou de la faim<sup>9</sup>. D'autres ONG sont à l'origine d'un sentiment profond de culpabilité d'anciens combattants<sup>10</sup>. Enfin, le sentiment de responsabilité qu'éprouvaient bon nombre d'anciens agents ex-coloniaux pour le sort de leur patrie d'adoption a également favorisé l'éclosion de bon nombre d'initiatives non gouvernementales au cours des années 1960.

Dans les années 1960, l'explication dominante du sous-développement résidait dans le retard des pays du Tiers-Monde : en cause, le manque de techniques, de ressources, de personnel qualifié. Fournir des techniques, des fonds et du personnel allait permettre aux populations « *d'apprendre à pêcher, au lieu de recevoir quelques poissons* ». Ceci dans l'esprit des projets déjà entamés dans les secteurs de l'aide alimentaire, de la santé et de la formation, durant la période coloniale. Mais contrairement aux grands projets de développement national et macro-économiques, promus par les agences de l'ONU ou les coopérations bilatérales, les projets des ONG sont de petite taille et les sentiments humanitaires, basés sur l'empathie, la culpabilité ou un sens de responsabilité, en restent le moteur essentiel.

### La volonté de reproduire le lien colonial

La fin du règne colonial belge coïncide avec la naissance de bon nombre d'ONG belges. L'analyse des statuts des ONG parus dans les annexes du *Moniteur belge* s'avère

<sup>9</sup> Ainsi, en région liégeoise, SOS-Prisonniers de Guerre, devenu SOS-Per gentes pro Gentibus, a été créé après la guerre par des anciens prisonniers.

<sup>10</sup> André Motte, dit Falisse, ancien combattant du corps expéditionnaire belge de la Corée, en fait partie et il se trouve d'ailleurs à l'origine de la création de trois ONG dans la région liégeoise: SOS boîtes de lait (1954), SOS layettes (1967) et Enfance Tiers-Monde (1965).

intéressante pour saisir le profil des membres fondateurs des premières ONG de l'après colonisation <sup>11</sup>.

De nombreux missionnaires belges ont été envoyés principalement en Afrique centrale. La plus grande structure de soutien aux œuvres missionnaires de l'après-colonisation est COMIDE-DMOS, qui figure encore aujourd'hui parmi les plus grandes ONG belges. Fondée en 1969 pour soutenir financièrement les Salésiens de Don Bosco à Lubumbashi, cette organisation s'est progressivement ouverte aux autres continents via la collaboration avec d'autres congrégations missionnaires. L'association Caritate Aegrorum Servi (Caraes) fut fondée en 1967 par la congrégation des Frères de la charité comme ONG de coopération au développement autour de trois types d'activités : enseignement, aide orthopédique et santé mentale, domaines dans lesquels la congrégation peut se reposer sur 175 ans d'expérience en Belgique.

Une étude réalisée sur le monde des ONG de la région liégeoise <sup>12</sup> montre bien l'importance des associations de soutien aux initiatives des missionnaires ou de prêtres <sup>13</sup>. Floresvrienden, aujourd'hui Flemish organization voor ontwikkelingssamenwerking (FADO) fut créée par le cercle d'amis du pasteur R. Daem, qui depuis 1955 travaillait sur l'île Flores en Indonésie. François Delatte, franciscain belge, qui part pour le Pérou, est à l'origine de Aide et coopération au développement d'Aréquipa (ACDA). Il va développer des projets de développement autocentré dans les bidon-

<sup>11</sup> Parmi les neuf membres fondateurs de AIDR, trois sont des anciens hauts administrateurs du Congo et cinq des personnalités du monde politique (membre de la Chambre des représentants, sénateur, ancien ministre, chef de cabinet et gouverneur provincial). Parmi les cinq membres fondateurs des Volontaires pour l'enseignement (Volens), une des plus grandes ONG d'envoi de volontaires, figurent un gouverneur de province honoraire du Congo et deux cadres des œuvres missionnaires catholiques. Médecus Mundi Belgium est né en 1962, après la vague d'indépendances en Afrique, avec le retour de médecins qui désiraient continuer leur action dans le domaine de la santé. Médecus Mundi est issu de personnalités du monde bancaire, missionnaire et universitaire belge. Le conseil d'administration de l'ONG est composé de la manière suivante : le président de la banque de la Société générale de Belgique, le président de la Banque de Bruxelles, le président de la Kredietbank. Au monde des affaires s'ajoute celui de l'Église : le directeur général de Caritas catholica, le directeur national des œuvres pontificales missionnaires et un économiste des missions. *Last but not least*, trois médecins font également partie du CA de cette ONG spécialisée dans le domaine médical ou paramédical.

L'Association Belgique-Bolivie a été fondée par des personnes appartenant à des organisations diverses du pilier chrétien et du monde des affaires belges. Parmi les fondateurs de l'association Amitiés belgo-chiliennes figurent essentiellement des industriels et aristocrates belges et des hauts fonctionnaires chiliens. La Fondation André Ryckmans a été créée en 1962 pour prolonger la recherche de développement d'André Ryckmans, jeune agent territorial victime des troubles de juillet 1960 au Zaïre. L'association Belgique-Rwanda fut créée le 23 juin 1966 par des anciens hauts fonctionnaires de l'administration coloniale au Rwanda avec le but de « *promouvoir la compréhension mutuelle et la coopération* » entre les deux pays. L'Association pour l'aide aux populations du Kivu fut créée en 1967 par une société de finance et une société immobilière belge ainsi que par le Fonds social du Kivu, un établissement d'utilité publique de droit congolais.

<sup>12</sup> V. DEMUNCK, *Une approche économique des associations de coopération au développement dans la région de Liège*, Diplôme complémentaire en sciences économiques, Université de Liège, 1993.

<sup>13</sup> L'Aide au volontariat en Inde a été créée en 1963 par une Liégeoise active dans les faubourgs de Pondichéry. Elle est revenue en Belgique pour créer en 1965 une association d'aide avec un prêtre et ingénieur. Les amis du père Grégoire ont fondé en 1965 une association d'aide du même nom afin de soutenir son travail au Nord-Est du Brésil. Esperanza Tiers-Monde est une autre initiative pour encourager un ancien vicaire, l'abbé Bouvier, en Bolivie. Soléy Levé est un groupe, de jeunes catholiques à Seraing, en contact avec un vicaire flamand en Haïti.

viles de la ville d'Aréquipa. En 1969 est créée l'ONG en Belgique, qui soutiendra ses projets. Le Comité d'aide des Calaminois au Tiers-Monde est une association de soutien à deux missionnaires germanophones. Bevrijdings-Films-Liberation a été créé en 1971, mais existait avant depuis 1968 comme organisation faîtière. Le fondateur étant l'ex-missionnaire et prêtre flamand Pablo Franssens, revenu de Bolivie. L'association Les amis de Gatagara a été fondée en 1975 entre autres par un missionnaire d'Afrique dans le but de susciter l'aide au home de La Vierge des pauvres, centre de rééducation pour les jeunes handicapés du Rwanda, à Gatagara. L'ONG Les amis des Iles de Paix fut créée en 1965, par des personnes soucieuses de soutenir des essais de promotion de districts agricoles ou urbains, initiés par le père Dominique Pire, prix Nobel de la Paix. Le Centre de développement intégral (CDI-Bwamanda) fut fondé en 1968 par un prêtre capucin en République démocratique du Congo. Les activités de l'ONG se situent essentiellement dans la province du même nom en République démocratique du Congo. Les activités de développement intégral se focalisent sur l'agriculture, la santé, l'enseignement et les infrastructures. Protos est né en 1977 d'une initiative de soutien d'ingénieurs agronomes de Gand aux missionnaires au Zaïre et en Haïti.

## **Les campagnes internationales de la première décennie de développement**

Au début des années 1960 se mettent en place un ensemble de campagnes internationales, qui ont favorisé la naissance de beaucoup d'ONG. En 1960, la FAO lance sa campagne mondiale contre la faim et incite à la création de comités nationaux afin de concrétiser les objectifs de la campagne. Certains de ces comités font aujourd'hui partie des plus grandes ONG de leur pays : le Comité français contre la faim en France (1960) et Die Deutsche Welthungerhilfe en Allemagne (1963). En Belgique, le Comité pour la campagne contre la faim (SOS-Faim) est constitué en 1965 par les représentants d'Entraide et Fraternité, d'ITECO, des Compagnons bâtisseurs, d'Ieder voor Allen, du Service civil international, de l'UCOD, des organisations de jeunesse ainsi que des actions de solidarité socialistes et libérales. Les statuts précisent que l'association « *a pour objet de prendre toutes initiatives en vue de concourir au succès de la campagne mondiale contre la faim, conformément à l'esprit de la résolution n°13/39, adoptée par la dixième session de la conférence de l'organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture* ».

L'Église catholique n'est pas en reste par rapport à ce phénomène. « *Lorsqu'en 1960, le Pape Jean XXIII appuie la campagne mondiale contre la faim lancée par la FAO, le 1<sup>er</sup> juillet de cette même année, il ne se doute pas de la mobilisation qui naîtra de ce soutien. Car c'est suite au vibrant hommage qu'il adresse à cette organisation internationale et de l'appel qu'il lance aux chrétiens pour participer à la lutte contre la faim que seront instituées, dans les pays de tradition catholique, des campagnes de carêmes parrainées par les évêchés. Ces campagnes, qui ont pris des formes différentes au gré des situations locales, constituent aujourd'hui encore l'une des plus grandes voies par lesquelles s'exprime la solidarité que les catholiques manifestent vis-à-vis du Tiers-*

*Monde.* »<sup>14</sup> En 1961, le cardinal van Roey donne son accord pour le lancement de la campagne Carême de partage en faveur des victimes des troubles dans la république du Congo. Caritas se mobilise aussi pour les victimes des troubles de l'indépendance. Les Balubas chassés du Kasai sont en proie à la famine.

Puis à l'instar de la campagne de la FAO se créent partout en Europe des structures nationales pour organiser des campagnes de Carême de partage. En Belgique, Entraide et Fraternité / Broederlijk Delen a été créé en 1962 et compte quinze organisations sœurs qui se regroupent dans une confédération internationale du nom de CIDSE. Le mandat donné par les évêques de Belgique à Entraide et Fraternité/ Broederlijk Delen est de soutenir des projets, d'informer la communauté chrétienne, pour l'aider à cerner tous les problèmes du sous-développement, et de promouvoir un renouveau de l'esprit de mortification du Carême, par la notion de partage. Par la suite, seront créés en 1967 la Commission Justice et Paix en 1967 et Wereldwijd en 1969.

À côté des associations issues du monde catholique et de la campagne de la FAO, se sont aussi développées des ONG protestantes : l'Association protestante des volontaires de la coopération (1966), Missions évangéliques contre la lèpre (1972), Tear Fund (1976) et Solidarité protestante (1977). Les Missions évangéliques contre la lèpre remontent au 19<sup>ième</sup> siècle, époque à laquelle Wellesey Bailey, un enseignant irlandais, était confronté à la lèpre en Inde. Si l'Église anglicane continuait à récolter pendant l'entre-deux guerres des fonds pour venir en aide aux lépreux, ce n'est qu'en 1988 que l'association fut reconnue en tant qu'ONG par l'État belge.

L'autre facteur du développement du secteur des ONG au début des années 1960 est la prolifération des programmes d'envoi de jeunes outre-mer. Ces programmes ont été développés après la Première guerre mondiale afin de favoriser les échanges interculturels au niveau européen et nord-américain. L'ONG qui se trouve à la base du projet est le Service civil international. L'envoi de jeunes volontaires au Sud doit son essor à John F. Kennedy qui faisait des *peace corps* un véritable enjeu électoral en 1960 (comme moyen efficace de lutte contre le communisme...). Des dizaines de milliers d'européens se sont aussi engagés dans les multiples organisations qui ont été créées à cette fin. En Belgique, le roi Baudouin fit un appel public aux jeunes forces de la nation afin qu'elles s'engagent comme volontaires outre-mer. Initiative qui se trouva confortée par la mise en place par l'État belge en 1964 d'un système de financement du volontariat ONG. Aujourd'hui, bon nombre de ces volontaires ont intégré les structures gouvernementales et non gouvernementales de la coopération au développement belge<sup>15</sup>.

---

<sup>14</sup> CH. VERGER, *Pratiques de développement. L'action des chrétiens et des églises dans les pays du Sud*, pp.41-42.

<sup>15</sup> Entre 1969 et 1997, environ 8.000 personnes sont parties avec le statut de volontaires ONG dans les pays en voie de développement. La durée de séjour leur se situe entre deux à trente années.

## Création des fédérations d'organisations non gouvernementales

La période de l'après-colonisation est aussi le moment où les différentes initiatives des piliers de la société belge se structurent. En 1964, André Louis, journaliste au quotidien social-chrétien *La Cité*, propose de regrouper les ONG d'envoi catholiques à l'intérieur d'une nouvelle structure qui prend le nom d'Internationale coopérative, Coopération technique internationale (ITECO). De ce regroupement feront partie les principales ONG de l'époque<sup>16</sup>. L'objectif principal de la nouvelle association est de fournir aux affiliés un service de formation et d'information, destiné aux jeunes candidats au départ. ITECO semble se confondre avec le Comité national pour les volontaires d'outre-mer, créé en 1966. ITECO perd pourtant son caractère fédératif en 1970, date de la création d'INTERCODEV, qui en 1972 devient la première fédération d'ONG reconnue à travers une modification de l'arrêté royal de 1964. Cette nouvelle fédération de l'ensemble des ONG d'envoi défend les intérêts des ONG affiliées et de leurs volontaires.

Par la suite, André Louis prend l'initiative de créer le Comité national d'accueil (CNA) et le Comité d'aide aux réfugiés. Sa stratégie était de rassembler les ONG de coopération au développement en coordination selon leurs activités et de les placer sous le patronage de hautes personnalités politiques du pays. Ces initiatives aboutissent le 26 avril 1966 à la création du Centre national pour la coopération au développement (CNCN), en néerlandais NCOS, avec comme objectif de servir de secrétariat aux quatre coordinations existantes, c'est-à-dire le Comité projets au Tiers-Monde, le Comité d'envoi de volontaires, le Comité national d'accueil des étudiants étrangers et le Comité pour les réfugiés, devenu SOS-Forum. Le conseil d'administration s'organise autour de trois poids lourds de la politique belge : P.H. Spaak, A. De Schrijver et A. Lilar. Fédéralisé en 1978, le CNCN et son homologue flamand le NCOS (aujourd'hui 11.11.11) remplissent trois fonctions différentes. Ils constituent, en tant que fédération d'ONG, un groupe de pression politique. Ils coordonnent la campagne de récolte de fonds 11.11.11., bénéficiant aux organisations membres, et ils existent comme ONG autonome, finançant des projets de partenaires du Sud et réalisant de l'éducation au développement.

Au cours des années 1960 et au début des années 1970, les partis politiques et associations syndicales créent leurs premières ONG. En 1962, le congrès du parti libéral décide de créer une association d'aide au Tiers-Monde, DELIPRO. Issu d'Entraide socialiste, Solidarité Socialiste (FCD) se transforme, dès 1963 en une association d'appui aux projets de développement. Ieder voor Allen créé, en 1964, est actif au Sud dans le domaine de la construction rurale et urbaine. IVA est lié au mouvement social du Boerenbond : Landelijke Gilden, Katholiek Vormingswerk voor

<sup>16</sup> AFI, Volens, Entraide et Fraternité, les compagnons bâtisseurs, les Fraternités africaines, la Coopération des laïcs en Amérique latine, Medicus Mundi, Withuis, Coopération et solidarité, Entraide éducative et sociale, Caritas secours international, le Centre de recherches socio-religieuses (ancêtre du CETRI), Coopération Amérique latine, Boerenjeugdbond, guides et scouts, JOC, MOC, Office international de l'enseignement catholique, Oeuvres pontificales missionnaires (aujourd'hui MISSION), JRC, les Amis du père Damien, la Rocca et Ad Lucem.

Landelijke Vrouwen et la Katholieke Landelijke Jeugd. Wereldsolidariteit/ Solidarité Mondiale (WSM), l'ONG du Mouvement ouvrier chrétien (MOC), voit le jour en 1971. Le mouvement est né d'une action de la CSC, celle-ci ayant demandé aux autres membres du MOC de la rejoindre. Au sein du conseil d'administration, se trouvent représentées les différentes composantes du MOC.

Le trait fondamental des organisations non gouvernementales et des initiatives développées au cours des années 1960 est leur caractère fortement institutionnel. Les initiatives se construisent essentiellement comme durant la période coloniale à l'intérieur des structures des différents piliers de la société belge ou à partir de campagnes ou d'initiatives internationales. À partir des années 1970, les initiatives se structurent pour la première fois en dehors de ces institutions, même si elles en restent partiellement liées.

## La troisième génération : les ONG tiers-mondistes

En Belgique, le mouvement tiers-mondiste s'inscrit dans la continuité des mouvements étudiants à Louvain et de la radicalisation du discours d'une frange de l'Église catholique. Suite au mouvement de contestation étudiantin, est également fondé en 1968 à Louvain Derde Wereld Beweging, une organisation radicale de gauche qui établit un lien entre le sous-développement du Sud et le capitalisme du monde occidental. Il existe une différence fondamentale entre les groupes nés après les années 1960 et les anciens essentiellement d'origine caritative. Ils sont plus politiques. La critique du caractère caritatif des actions d'ONG comme Entraide et Fraternité et du CNCD provient des mouvements de contestation étudiantins, des mouvements de jeunesse et d'organisations comme SAGO qui ont radicalisé leurs positions. La radicalisation du mouvement est sans doute aussi liée à l'arrivée sur les sites universitaires belges de nombreux ressortissants du Tiers-Monde et plus spécifiquement de l'Amérique latine.

Selon les tiers-mondistes, c'est le système socio-économique qui maintient et enfonce un nombre croissant de gens dans la pauvreté. C'est à ce moment qu'est apparue dans le champ intellectuel la théorie dite 'centre-périphérie'. Les structures socio-économiques favorisent partout ceux qui ont le pouvoir, l'avoir et le savoir. Ces dominations constituent un obstacle majeur au développement de tout homme. Une telle vision du développement repose sur une conception du sous-développement en termes de domination et d'injustices.

La Commission Justice et Paix (CJP) développe approche chrétienne et analyse marxiste des mécanismes de domination où seule une conscientisation des masses et de la société civile peut apporter un changement des rapports de forces. Elle fut créée en Belgique en 1968, suite au Concile Vatican II. Elle entend promouvoir une prise de conscience à l'intérieur de l'Église, du lien entre évangile et justice. Lors de son premier congrès fut votée une motion en faveur de l'indépendance et des mouvements de libération des colonies portugaises et au début des années 1980, la CJP mena une action contre les investissements bancaires en Afrique du Sud. Fondé en

1976, le CETRI s'est spécialisé dans le domaine du rôle de la culture et notamment des religions dans le changement des rapports sociaux, de même que dans un engagement auprès des luttes nationales et sociales de libération des trois continents d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine. Son nom s'est inspiré de la conférence tricontinentale de La Havane de 1966. Fondé en Belgique en 1963, OXFAM se caractérise au départ par une mission caritative. Il s'agit de combattre la faim dans le Tiers-Monde. La question de la faim se trouve au centre de leurs préoccupations. À partir de 1968, l'organisation devient progressivement plus politique, sous la direction de Pierre Galand, un des moteurs du mouvement tiers-mondiste en Belgique. Des thèmes comme le droit des peuples de disposer d'eux-mêmes sont promus et les règles du commerce international sont dénoncées comme injustes. Les années 1970 se caractérisent par des actions politiques : le soutien de la politique de *self-reliance* de Nyerere en Tanzanie et le soutien de mouvements de libération au Nicaragua en 1979, et en Palestine en 1976.

Les organisations du commerce équitable sont créées dans la continuité de ce combat, les Magasins du Monde en 1976 et les Wereldwinkels en 1972, ainsi que le Miel Maya en 1975.

Fin des années 1970, début des années 1980, se développe aussi la problématique de l'Amérique latine où il s'agissait soit de combattre un système dictatorial, soit d'appuyer un régime alternatif. C'était la période des comités de solidarité envers des pays (le Nicaragua, le Brésil, El Salvador, le Chili,...) et des organisations comme *Koördinatie werkgroep voor Indiaans in Amerika (KWIA)* qui à partir de 1984 soutient les peuples indigènes et leurs droits en Amérique latine. Le Comité belge de secours à l'Erythrée est fondé en 1977 pour soutenir le combat de libération de la population en Erythrée. Au début des années 1980 plusieurs comités sont créés pour accueillir des réfugiés du Chili qui fuient la dictature.

Le développement n'est plus considéré comme une simple question de retard ou de modernisation, et il ne suffit plus d'apporter une aide. Le développement est devenu une question complexe où les dimensions économiques, culturelles et politiques, sont intimement liées. Créées en 1976 et 1979, dans la mouvance de EF Schumacher (*Small is beautiful*), les ONG *Aangepaste technologie voor ontwikkeling (ATOL)* et le Collectif d'échanges pour la technologie approprié (COTA) s'inscrivent dans ce mouvement de recherche de méthodes et de technologies appropriées.

Les ONG se rendent compte qu'il est important d'améliorer la sensibilisation et l'information de la population belge sur ces questions. Cette prise de conscience favorise l'émergence d'une multitude d'initiatives dans ce domaine. Leur émergence est aussi favorisée par la création d'un mécanisme de financement de ce type d'activités par l'État belge en 1980.

GRESEA (1978) est un centre de recherche et d'études sur les stratégies économiques alternatives et de sensibilisation de l'opinion publique sur ces questions. *Wereldmediatheek* (1981) loue du matériel et des documents audiovisuels sur les problématiques du Tiers-Monde, de la paix et du bien-être. Le *Coron* (1984) essaie de situer la vie des immigrés en Belgique dans les relations Nord-Sud. Le *SEDIF* (1985)

réalise des activités d'information et de sensibilisation aux problèmes du Tiers-Monde. IPIS (1980) est un centre de recherche et de documentation sur la paix. Le monde selon les femmes (1986) a pour objet de sensibiliser la population belge particulièrement à la condition et aux luttes des femmes dans le Tiers-Monde. Le Kinder-Wereld-Atelier (1986) met en place des programmes de formation et réalise du matériel pédagogique destiné à des enfants, jeunes et enseignants. CEMUVO (1986) est un centre d'éducation au développement destiné aux écoles et groupes de jeunes. Esmeraldas (1990) est une ONG d'information, de documentation (livres, brochures, matériel audio-visuel) et de sensibilisation aux réalités du pays et de la culture de l'Équateur.

## **La quatrième génération d'ONG : les techniciens sans frontières**

L'idéologie tiers-mondiste qui avait débuté avec la conférence des non-alignés à Bandung en 1955, subit une remise en question fondamentale au milieu des années 1980. Les ONG humanitaires spécialisées dans l'aide urgente comme Médecins sans frontières et Médecins du monde critiquent les ONG tiers-mondistes, pour leur alignement mécanique avec les 'bons sauvages' et 'bons régimes', et leur image du Sud, victime du pillage du Nord. Les responsabilités des élites dans le dysfonctionnement des États africains sont également mises en évidence. Suite à l'effondrement des États socialistes et à la décomposition de l'URSS après la chute du mur, les tiers-mondistes sont privés d'un modèle qu'ils avaient implicitement ou explicitement promu. Les années 1990 sont aussi celles de l'aide humanitaire à cause de l'importante augmentation en nombre, en intensité et en cruauté, des guerres, et à la multiplication exponentielle des catastrophes naturelles.

Au-delà des changements contextuels profonds et du renouveau de l'aide humanitaire, la fin des années 1980 et le début des années 1990 sont caractérisés par des changements au niveau de l'approche des ONG. Les projets et programmes d'ordre technique et de grande envergure dans le domaine de la santé et de l'agronomie gagnent de l'importance. Il s'agit dans l'urgence de trouver des solutions rapides, pragmatiques, efficaces, mais aussi durables aux situations catastrophiques de nombreux pays du Sud dévastés par la guerre ou des catastrophes naturelles.

Les années 1980 et 1990 sont donc caractérisées par l'apparition en force d'ONG techniciennes, moins idéologiques, plus apolitiques et plus pragmatiques, ou par la réorientation des activités d'anciennes ONG, dans les secteurs de la santé, de l'agronomie et de la sécurité alimentaire, et des activités économiques (micro-finance).

Dans le domaine de la santé, à côté de Médecins sans frontières (1980) et de Handicap international (1986), apparaît toute une série de petites et moyennes structures comme MEMISA (1988), Solidarité et coopération médicale au Tiers-Monde (1986), Sensorial Handicap corporation (1992) ou PHOS (1994). Handicap interna-

tional (HI) est fondé en France en 1982 par deux médecins de Lyon qui travaillaient en Thaïlande auprès de réfugiés cambodgiens où ils ont rencontré des milliers de personnes victimes de mines anti-personnelles. La section belge de HI voit le jour en 1986. MEMISA est en fait l'abréviation de Medical Mission Action c'est-à-dire en français Coopération médicale missionnaire. L'organisation est née à Rotterdam en 1925. En juin 1988, est créée MEMISA-Belgique. Inspirée par les valeurs de l'Évangile, elle veut que la santé soit accessible à un maximum de personnes. PHOS est une plate-forme d'associations qui porte une attention particulière aux handicapés dans les pays en voie de développement dont le nombre a fortement augmenté suite aux conflits intérieurs et régionaux.

Dans le secteur de l'agriculture et de la sécurité alimentaire, ADRAI (1982), GENAGRO (1986) et Aide au développement Gembloux (1986) ont été créées au sein des facultés d'agronomie de l'UCL et de Gembloux. Aquadev est créé en 1987 par des universitaires pour promouvoir la recherche scientifique dans le domaine de l'aquaculture. La Fondation pour l'aide et les échanges au développement (ASO-FAED)<sup>17</sup>, fondée en 1986, travaille essentiellement au Kenya dans le domaine de la gestion de l'eau. Vétérinaires Sans Frontières fut créée en 1989 par le professeur Pascal Leroy, doyen de la faculté de Médecine vétérinaire de l'ULG, et très vite les vétérinaires de l'Université de Gand rejoignent l'équipe de Liège. L'approche de cette ONG part du constat que « *si le troupeau est malade, c'est le village qui meurt* ». En 1984, le Collectif stratégique alimentaire voit le jour. Il fonctionne comme acteur de sensibilisation de l'opinion publique, comme groupe de pression auprès des instances politiques nationales et internationales et comme service d'appui aux organisations paysannes du Nord et du Sud. L'augmentation du nombre d'envoi de coopérants ONG dans ce secteur au cours des années 1980 est aussi une traduction de la prise d'importance de ces activités.

La valorisation des activités économiques dans le monde des ONG est liée à la prise de conscience à la fois de l'échec des grands projets industriels et étatiques et de la découverte du poids de l'économie informelle dans les pays du Sud. Les activités économiques se trouvent aussi en principe renforcées dans le cadre du nouvel arrêté royal de 1997 qui régit le financement par l'État belge des ONG de coopération au développement<sup>18</sup>. Au niveau des activités économiques, Vereniging voor technische samenwerking (ACT) (1985), travaillant dans le domaine de l'agriculture et des petites entreprises, est une association liée au mouvement social-démocrate flamand, en rapport avec le CVP et l'organisation de classes moyennes, le Nationaal Christelijke Middenstand Verbond (NCMV), aujourd'hui UNIZO. Vereniging voor vorming en zelfstandige ontwikkeling (FORM) (1990), soutient des indépendants au Sud. L'association a été fondée par l'organisation des indépendants (« Christelijke Beweging voor vrouwen uit de middengroepen » – CMBV, les « Clubs voor rustenden uit de middengroepen (CRM) » et les organisations d'agriculteurs en lien avec le NCMV. SOS-Faim a réorienté ses activités au début des années 1990 vers le soutien au micro-entrepreneur par le biais de la micro-finance.

<sup>17</sup> L'ONG fait l'objet d'une enquête en suspicion d'escroquerie.

<sup>18</sup> Mais les ONG ne sont pas satisfaites, vu la 'surréglementation' des activités de micro-crédits dans le cadre de l'arrêté ministériel du 25 septembre 1999 (cf. ci-après, le cadre réglementaire).

À leur origine, les ONG s'inscrivent sociologiquement et institutionnellement dans la société belge. Au niveau institutionnel, nous avons distingué les ONG créées à l'intérieur de structures préexistantes de celles créées en dehors d'un cadre institutionnel. Dans la première catégorie se trouvent les structures issues des Églises catholique et protestante, des partis et des syndicats, et des universités. Ces initiatives se sont développées essentiellement avant les années 1970. Dans la deuxième catégorie se situent les initiatives issues des nouveaux mouvements sociaux et de la génération d'après 1968, dont le rapport aux institutions est plus distant et plus critique.

Sur le plan sociologique, les ONG se distinguent en fonction de leur inscription ou non dans les piliers de la société belge, selon quatre catégories : sociale-chrétienne, socialiste, libérale, et en dehors des piliers traditionnels. La prédominance du pilier social-chrétien, la faiblesse de la gauche traditionnelle et l'extrême faiblesse du pilier libéral, au niveau du terrain de la solidarité internationale, sont les faits marquants qui caractérisent le monde des ONG belges.

Si les structures du monde social-chrétien ont l'avantage de se bâtir sur les fondements des œuvres missionnaires de l'époque coloniale, ce fait nous semble n'expliquer que partiellement la prédominance de ce pilier au niveau de la solidarité internationale. Il doit à notre avis, avant tout, sa force à la mise en place d'un réseau institutionnel diversifié qui répond aux attentes diversifiées du monde social chrétien. Nous pouvons distinguer plusieurs types de structures : celles des Églises (catholique et protestante), celles des partis et syndicats, et celles issues d'initiatives personnelles de prêtres, missionnaires et de laïcs du monde chrétien.

# Le cadre juridique de l'aide publique aux ONG

---

Jusqu'en 1991, l'État belge a financé, par l'intermédiaire de l'Administration générale de la coopération au développement (AGCD), quatre types d'activités d'organisations non gouvernementales (ONG) de coopération au développement :

- les projets dans les pays en voie de développement (arrêté royal du 13 février 1976) ;
- l'envoi des coopérants dans les pays en voie de développement (arrêté royal du 24 septembre 1964) ;
- les activités d'éducation au développement en Belgique (arrêté royal du 21 octobre 1980) ;
- l'accueil et l'encadrement des boursiers étrangers en Belgique (arrêté royal du 14 septembre 1983).

Une première réforme des systèmes de financement fut amorcée par le secrétaire d'État à la coopération au développement A. Geens (CVP) à partir de 1988 sous le gouvernement Martens (CVP-PS-PSC-SP). Elle réorganise avec l'arrêté royal du 12 mars 1991, les trois activités majeures des ONG, c'est-à-dire le cofinancement de projets, l'envoi de coopérants et l'éducation au développement. La réforme d'A. Geens ne remet pas en question l'organisation générale du système de financement des ONG. Il subsistait toujours pour chaque type d'activités un arrêté royal qui fixait les conditions d'agrément et le mode de financement spécifique. La réforme du secrétaire d'état R. Moreels (CVP), amorcée à partir de 1995 sous le gouvernement Dehaene II (CVP-PS-PSC-SP), est aboutie en 1997. Elle prolonge certainement sur le fond la réforme de 1991, mais change complètement les mécanismes d'agrément et de subvention.

Dans le cadre de ce chapitre, sera retracée dans un premier temps l'évolution du cadre juridique pour les quatre types d'activités mentionnées ci-dessus jusqu'en 1997. Dans un second temps, la présentation de la réforme Moreels insistera particulièrement sur les changements introduits par rapport aux cadres juridiques d'avant 1997. Cette comparaison nous permettra de comprendre les axes forts qui ont marqué les rapports entre les ONG et les pouvoirs publics.

## Le cadre juridique jusqu'en 1997

### L'envoi des volontaires et des coopérants

Les travaux préparatoires de l'arrêté royal du 7 octobre de 1964 mettent en évidence le poids décisif du pilier catholique dans la définition de la politique d'envoi de

volontaires en Belgique. Dès le départ, les discussions se focalisent autour de la question de savoir s'il faut créer un volontariat d'état ou un volontariat par l'intermédiaire des ONG. L'administration de la coopération préconise la première solution tandis que le cabinet, sous l'influence du pilier catholique, soutient la seconde option. Le fait que la première option fut retenue témoigne du poids décisif du pilier catholique. Toutefois, tout au long de l'évolution du volontariat, ce clivage va persister et l'administration va essayer, après l'instauration de l'arrêté royal, d'empêcher l'amélioration du statut du volontaire et l'intégration des doléances formulées par les représentants des ONG d'envoi<sup>19</sup> ; tandis que les réformes entreprises jusqu'en 1991 rencontreront largement les aspirations des associations d'envoi, majoritairement issues du monde catholique.

Le cadre juridique qui régit l'envoi des volontaires ONG, puis des coopérants ONG a fortement évolué entre 1964 et 1991. L'arrêté royal du 24 septembre 1964 *relatif à l'envoi de volontaires*, est le premier cadre réglementaire permettant le financement d'ONG de coopération au développement dans notre pays. Il a été modifié à neuf reprises<sup>20</sup>, jusqu'au 12 mai 1991, date à laquelle la législation initiale a été abrogée et remplacée avec des mesures transitoires par l'arrêté royal du 12 mars 1991.

### ***Le rôle du 'volontaire ONG'***

La comparaison entre l'arrêté royal du 7 octobre 1964 et l'arrêté royal du 12 mars 1991 permet de cerner l'évolution du rôle du volontaire ONG

L'impulsion décisive à la rédaction de l'arrêté royal de 1964 provient probablement du Roi Baudouin, qui, en 1961, lançait un appel à tous les jeunes en faveur d'une action désintéressée au profit des pays en voie de développement. À l'époque, le législateur ne parle d'ailleurs pas de coopérants ONG, mais de volontaires. Il s'agit de faire appel à des jeunes, l'âge minimum étant fixé à 18 ans, contrairement à l'arrêté royal de 1991 qui fixe l'âge minimum à 21 ans, et à des idéalistes plutôt qu'à des experts. Le rapport au Roi le précise clairement : « *Dans la conception du gouvernement, le volontaire est quelqu'un qui se distingue de l'expert ou du technicien, avant tout par l'esprit qui l'anime. Le désintéressement, l'idéal est le moteur de son action* »<sup>21</sup>. En 1991, les partenaires locaux ont d'autres attentes : « *La demande des partenaires locaux s'adresse de plus en plus à des coopérants ayant une meilleure formation et possédant des compétences techniques...* »<sup>22</sup>. La valorisation de la compétence technique va, selon le gouvernement, de pair avec le changement du terme 'volontaire', expression d'une certaine forme d'amateurisme, en 'coopérant ONG'. Afin de favoriser le recrutement d'un personnel compétent, le législateur cherche à améliorer la situation pécuniaire du coopérant. Autre changement par rapport à 1964, l'attente concernant la durée de l'engagement. Si en 1964, il

<sup>19</sup> Cf. à ce sujet le rapport DUCHÂTEAU, *La création et l'évolution du volontariat belge 1964-1984*, AGCD.

<sup>20</sup> Les modifications n'ont pas changé fondamentalement le cadre législatif qui régissait le statut du volontaire ONG, dans la mesure où elles concernaient des articles se référant exclusivement à la situation pécuniaire ou aux conditions de formation du volontaire.

<sup>21</sup> Rapport au Roi de l'arrêté royal du 7 octobre 1964.

<sup>22</sup> Rapport au Roi de l'arrêté royal du 12 mars 1991.

s'agissait d'un voire de deux ans<sup>23</sup>, en 1991 « *les partenaires demandent également que les coopérants restent plus longtemps en service qu'auparavant...* »<sup>24</sup>.

Mais l'innovation la plus fondamentale de l'arrêté royal de 1991 par rapport à celui de 1964 est certainement la revalorisation des compétences locales et le changement de rôle pour les ONG du Nord qui y sont associées. « *Les ONG belges doivent de plus en plus devenir des organisations de seconde ligne dont le rôle n'est pas tant la conception et l'exécution des projets mais bien plutôt l'assistance aux groupes qui prennent de telles initiatives* »<sup>25</sup>.

### ***Les conditions d'agrément pour les personnes envoyées***

En 1964, pour être agréé, le volontaire devait notamment réunir les conditions suivantes : être de nationalité belge et être âgé de minimum 18 ans, assurer des services dans le cadre d'un projet ou programme d'intérêt public, avoir la formation et les aptitudes nécessaires, avoir conclu un contrat d'engagement d'une durée minimum d'un an avec une association reconnue, et bénéficier d'une rémunération qui n'excède pas celle habituellement accordée pour des services similaires aux nationaux du pays bénéficiaire de l'assistance technique. En 1991, l'âge minimum est fixé à 21 ans. Quant à ses capacités, le législateur donne essentiellement des précisions concernant la 'moralité' et la compétence du coopérant. Désormais, le coopérant doit être de bonne conduite et mœurs, fournir à la demande du ministre un rapport sur l'exécution de sa tâche, et il est précisé que le coopérant ne peut développer aucune activité commerciale en dehors du cadre des activités du projet ou du programme, ne pas militer dans un parti politique local, ni participer à un conflit armé dans le pays en voie de développement. En ce qui concerne la valorisation de la compétence, outre l'augmentation de l'âge légal à 21 ans, il existe surtout l'obligation de suivre une formation, définie à l'article 9 de l'arrêté royal de 1991. Le coopérant doit suivre deux cycles de formation. Par ailleurs la valorisation de la compétence locale est introduite par l'article 3 § 1, qui permet au ministre, sur proposition d'une ONG d'envoi et après avis d'une fédération d' « *agréer comme coopérants ONG, les personnes qui ont la volonté et qui possèdent les qualifications requises, dans les pays en voie de développement* ».

### ***Les conditions d'agrément des ONG d'envoi***

Par rapport à 1964, le législateur porte également une attention particulière à l'ONG d'envoi, qui doit également faire preuve de compétence. D'une part, elle doit posséder les compétences techniques et organisationnelles nécessaires pour envoyer du personnel, d'autre part, elle doit disposer d'une expertise dans la sélection de ce personnel. Les critères de moralité sont aussi renforcés. Afin de mettre un frein à la politisation des ONG, désormais, aucun fonctionnaire de l'AGCD ou collaborateur au cabinet du ministre ne peut siéger au conseil d'administration de l'ONG. L'ONG

<sup>23</sup> Il s'est avéré que dès l'origine, la durée moyenne de l'engagement comme volontaire a largement dépassée les deux années. Cf. la troisième partie.

<sup>24</sup> Rapport au Roi de l'arrêté royal du 12 mars 1991.

<sup>25</sup> *Ibid.*

doit non seulement avoir comme objet social principal la coopération au développement, mais elle doit également se charger de la sélection, de la formation et de l'encadrement des coopérants ONG. L'organisation doit posséder un personnel compétent dans ces domaines, un secrétariat accessible en permanence aux coopérants et une expérience d'au moins trois ans en matière d'assistance technique dans le secteur non gouvernemental.

### ***Le nouveau mode de fonctionnement***

Les subsides annuels aux fédérations sont une nouveauté introduite par l'arrêté royal de 1991. Pour être agréée une fédération doit satisfaire aux conditions suivantes :

- être constituée en tant qu'asbl ou établissement d'utilité publique ;
- accepter comme membres de droit toutes les ONG agréées dans le cadre de l'arrêté royal ;
- accorder le droit de vote aux ONG qui ont payé la cotisation, qui ne peut dépasser 5000 BEF. par an ;
- associer toutes les tendances d'opinion significatives existant parmi les membres ;
- compter une fraction substantielle des ONG agréées dans le cadre de cet arrêté royal.

L'arrêté royal de 1991 prévoit un certain nombre d'avantages aux fédérations, comme le remboursement des coûts salariaux et des frais de fonctionnement, dans les limites définies par l'arrêté royal. Le ministre peut également leur demander des avis additionnels.

Ce sont les arrêtés royaux du 2 avril 1991 et du 1<sup>er</sup> septembre 1992 qui précisent les modalités de subventionnement des fédérations. L'arrêté royal du 2 avril 1991 accorde à Intercodev asbl la reconnaissance comme fédération des ONG d'envoi. Le second arrêté apporte une précision quant aux modalités de financement. L'arrêté précise également les modalités de paiement : « *Les frais à prendre en considération par membre du personnel et par année ne peuvent dépasser les montants de 1,5 million francs au titre de coût salarial et de 350.000 francs au titre de frais de fonctionnement (...), il sera attribué au début de chaque année un montant de 1,850 million francs par membre du personnel amputé du montant non justifié du subside de l'année précédente* ». L'arrêté précise que « *la fédération citée à l'alinéa 1<sup>er</sup> a droit à un subside pour six membres de personnel* ».

Afin d'améliorer la concertation entre ONG et pouvoirs publics, une Commission de concertation des coopérants ONG (CCO) est créée. Elle est composée de six membres de la fédération, de six membres de l'AGCD et de six experts indépendants, en respectant les quotas linguistiques, c'est-à-dire 50% de francophones et 50% de néerlandophones.

## **Le cofinancement de projets ou programmes d'ONG**

La Belgique est loin d'être précurseur en matière de cofinancement de projet d'ONG dans les pays en voie de développement. S'il existait déjà une tradition

d'octroi de subventions à certaines ONG destinées à la réalisation de projets dans les pays en voie de développement, l'État belge n'avait pas encore élaboré une politique systématique et cohérente de cofinancement. Cette approche de cofinancement était déjà pratiquée depuis longtemps par l'Allemagne et les Pays-Bas, ainsi que par la Suède, la Suisse et le Canada. L'impulsion décisive, indépendamment d'une demande du monde des ONG belges, fut l'introduction de ce système par l'Union européenne à partir de 1975.

Le cofinancement par l'État belge des actions d'ONG a débuté en 1976. C'est l'arrêté royal du 13 février 1976 qui organise le système de cofinancement et en fixe les modalités concrètes. Jusqu'en 1991 et l'arrêté royal du 12 mars 1991, aucune réforme ne changera fondamentalement le fonctionnement de ce système.

Dans son ensemble, l'arrêté royal de 1976 est relativement vague et permet à presque toutes les associations qui le souhaitent d'être agréées et subventionnées par l'État. Le souci du législateur en 1991 sera de définir plus strictement les conditions d'agrément et de subvention, en privilégiant les grandes ONG professionnelles et en incitant les ONG à se concerter entre elles et avec les pouvoirs publics. Il s'agit dès lors d'opérer une concentration géographique et sectorielle des forces afin d'augmenter l'efficacité des ONG sur le terrain. Cette approche a été critiquée par les ONG francophones, de plus petite taille et moins professionnelles, qui se sont senties discriminées par cette législation.

### ***Les conditions d'agrément***

En 1976, pour être agréées, les ONG devaient satisfaire aux conditions suivantes: être établies sous forme d'une association sans but lucratif et avoir pour objet social notamment la coopération au développement. En 1991, les ONG doivent aussi être constituées en asbl ou être un établissement d'utilité public, mais contrairement à l'arrêté royal de 1976, elles doivent avoir pour objet social principal la coopération au développement. Cette restriction a exclu un bon nombre d'ONG qui ne menaient que de manière occasionnelle et accessoire des projets de développement. En 1976, il y avait seulement deux autres conditions à remplir pour être agréé : avoir un conseil d'administration dont la majorité est composée de personnes de nationalité belge et introduire une demande d'agrément auprès du ministre. Les conditions ne sont donc pas restrictives et permettent à presque toutes les ONG qui le souhaitent d'être agréées. En 1991, les conditions supplémentaires limitent l'accès à l'agrément. La condition de nationalité est élargie aux ressortissants de l'Union européenne. Aucun fonctionnaire de l'AGCD ni collaborateur au cabinet du ministre ne peut siéger au conseil d'entreprise (art. 3, 3<sup>o</sup>). L'ONG doit être exemptée de toute confusion d'intérêts avec des entreprises financières, commerciales ou industrielles. Un degré de professionnalisation et d'expérience des ONG est nécessaire pour être agréées. Il s'agit désormais de disposer des compétences et d'infrastructures sur le plan de l'organisation ainsi que sur le plan technique et d'avoir exécuté des projets dans les pays en voie de développement durant les trois dernières années. La suspension et le retrait de l'agrément peuvent être imposés aux ONG qui n'ont plus réalisé

des activités au cours des trois dernières années ou qui ne satisfont plus aux conditions requises. Les effets de la réforme sont perceptibles. En 1989, 221 ONG étaient encore recensées comme agréées, il n'en restait plus que 85 en 1991<sup>26</sup>.

Au niveau du mode de subvention, en 1991, le principe d'apport financier propre de 25% par projet reste en vigueur. Pourtant, le ministre veut privilégier les grandes ONG professionnelles et en même temps il souhaite réduire la surcharge administrative engendrée par le fonctionnement par projet. Pour le faire, le ministre introduit le financement par programme. « (...) *Le financement de programmes est un financement global d'un certain nombre de projets, en appréciant en une fois l'ensemble plutôt que tous les projets individuels (...) Elle (cette procédure) implique inévitablement que l'on accorde une plus grande confiance aux ONG. C'est pourquoi ce financement n'est appliqué qu'à un certain nombre limité d'ONG au caractère plus professionnel ou à des organisations de coupoles avec lesquelles les pouvoirs publics ont établi au cours des années une relation de confiance.* ».

Le rapport au roi résume d'ailleurs très bien les caractéristiques de la nouvelle législation. L'arrêté royal entend stimuler la concertation et la collaboration entre les ONG. La création de la Commission de concertation des projets a pour but de stimuler le dialogue et la concertation entre ONG et pouvoirs publics. La réforme tend à favoriser le financement des grandes ONG professionnelles. Désormais, il existe deux catégories d'ONG selon qu'elles obtiennent des subsides pour des projets ou des programmes (cf. infra). Finalement, on introduit le principe de l'évaluation conjointe, par les fédérations d'ONG et l'AGCD, de la coopération non gouvernementale.

### ***Les conditions de financement***

L'arrêté royal de 1991 prévoit quatre types de subsides : des subsides aux projets, tels qu'ils sont déjà prévus par l'arrêté royal de 1976, des subsides aux programmes, des subsides globaux et des subsides annuels aux fédérations.

Les conditions pour pouvoir obtenir des subsides aux projets sont presque identiques à celles qui sont prévues pour l'arrêté royal de 1976 : l'objectif doit être localisé dans un pays en voie de développement, viser les plus pauvres, favoriser le développement. Le projet doit être clairement défini au niveau de ses objectifs, des moyens à mettre en œuvre et de sa durée. Le projet doit être dirigé par des personnes qualifiées et viser l'autosuffisance dans un délai raisonnable, etc. L'ONG se trouve dans l'obligation d'introduire un rapport intermédiaire et de fournir un rapport annuel à l'AGCD.

Les ONG qui souhaitent obtenir des subsides aux programmes doivent introduire leur demande auprès du ministre et remplir les conditions suivantes :

- avoir une grande expérience des projets de développement ;

<sup>26</sup> Deux éléments expliquent cette situation. Un bon nombre d'ONG n'ont plus demandé leur agrément, parce qu'elles ont tout simplement cessé d'exister et d'autres se sont vu refuser l'agrément sur base des nouveaux critères.

- disposer en Belgique d'un secrétariat aux projets suffisants en nombre et présentant les compétences requises ;
- disposer d'un réseau d'experts extérieurs auxquels il peut faire appel ;
- disposer d'une procédure pour prospecter, sélectionner, préparer, suivre et évaluer les projets ;
- disposer d'une expérience dans la collaboration et dans le soutien de partenaires non gouvernementaux locaux dans les pays en voie de développement ;
- fournir une contribution sur le terrain de la conscientisation en Belgique.

Les subsides aux programmes sont accordés pour des périodes de cinq ans. Si une ONG ne remplit pas individuellement les conditions requises, elle peut conclure un accord de collaboration avec une autre ONG. Cette réglementation exerce une pression supplémentaire afin de favoriser le regroupement des ONG.

### ***Les micro-projets***

Une ONG qui bénéficie d'un subside de projet et/ou de programme peut en plus bénéficier à sa demande d'un subside global en vue de financer des micro-projets<sup>27</sup>. Il s'agit là d'une nouveauté introduite par l'arrêté royal de 1991. C'est le ministre qui décide de la somme à allouer à l'ONG. Cependant ces subsides restent limités à 5% du budget total de cofinancement. Ce sont des projets annuels, dont l'apport minimum de l'ONG s'élève à minimum 10% du coût total.

### ***Les subsides aux fédérations***

Les subsides annuels aux fédérations sont une autre nouveauté introduite par l'arrêté royal de 1991. Les conditions auxquelles une fédération doit satisfaire pour être agréée ainsi que le type d'avantages auxquelles elle peut prétendre sont les mêmes que ceux prévus pour les fédérations des organisations d'envoi de coopérants ONG. L'arrêté royal du 2 avril reconnaît les asbl Association des organisations non gouvernementales francophones et germanophones pour le Tiers-Monde et COPROGRAM Vlaanderen comme fédérations d'ONG en matière de projets dans les pays en voie de développement. Les fédérations ont droit chacune à un subside pour deux membres de personnel.

Afin d'améliorer la concertation entre ONG et pouvoirs publics a été créée une commission de concertation des projets dont la composition est semblable à celle prévue pour les coopérants ONG.

## **L'éducation au développement**

Le subventionnement d'activités d'information réalisées par les ONG a été introduit en 1980. En vingt ans, ce mécanisme de financement a fortement évolué. Distinguons deux périodes. La première court de 1980 à 1991. C'est l'arrêté royal du

---

<sup>27</sup> Un micro-projet est un projet dont le montant ne dépasse pas 350.000 BEF.

21 octobre 1980, modifié par celui du 18 juin 1985, qui fixe durant cette période les modalités de financement des ONG pour des activités d'information. La deuxième période s'étend de 1991 à 1997. C'est l'arrêté royal du 12 mars 1991 qui régit le financement des activités d'« éducation ».

L'arrêté royal du 21 octobre 1980 fut le premier à prévoir la subvention d'ONG pour des activités d'information en Belgique. Il définissait essentiellement deux éléments : les conditions d'agrément et les conditions de subvention.

Le ministre peut accorder aux ONG belges qu'il agrée « *des subventions destinées à des activités d'information ayant trait aux problèmes de la coopération au développement, que ces organisations réalisent à leur initiative en Belgique* ». Par activités d'information, l'arrêté royal entend « *toutes activités qui visent à sensibiliser, au moyen des techniques d'information, la population belge aux problèmes du développement du Tiers-Monde sous tous ses aspects* ». Les activités des institutions d'enseignement et les activités liées à des intérêts financiers, commerciaux ou industriels sont exclues.

L'arrêté royal du 6 juin 1985 modifie partiellement celui du 21 octobre 1980. L'ONG qui veut prétendre à des subventions pour ses activités d'information « *doit avoir à l'intérieur de l'organisation une structure spécifique assurant la sensibilisation de la population belge aux problèmes du Tiers-Monde* ».

Avec l'arrêté royal du 12 mars 1991 fut introduite une modification structurelle du mode de financement des activités d'information, désormais appelée éducation au développement.

Au fil des années il était apparu que le développement ne pouvait être simplement considéré comme un problème technique ou économique, mais comme « (...) *un problème politique, à savoir la volonté d'utiliser les moyens financiers, techniques, économiques, sociaux et culturels disponibles en faveur d'un développement qui offrira à tous les habitants de la terre les possibilités d'un épanouissement, comme peuple et comme individu* » (arrêté royal 1991).

Le concept d'éducation au développement introduit par les ONG est relayé par le législateur : « *Les organisations non gouvernementales préfèrent parler d'éducation plutôt que d'information. L'éducation va plus loin que l'information, elle vise une attitude de vie. L'éducation entend promouvoir un sens civique mondial où la prise de conscience de la problématique du développement dans le contexte de la société et des relations mondiales Nord-Sud mène à l'engagement personnel et à une transformation de la société vers une meilleure coopération et une meilleure compréhension internationales.* » (arrêté royal 1991)

Un autre changement fondamental de cette législation consiste en l'instauration de différentes catégories d'ONG réalisant des activités d'éducation au développement, selon leur degré de compétence et de spécialisation pour ce type d'activités. Ce deuxième élément met en évidence la diversité des ONG tant sur les plans idéologique et social que sur les plans de la forme et de la structure. Cette diversité est dorénavant prise en compte dans le système de subvention. Trois types d'approche, avec des mécanismes de financement différents, vont être distingués : général, thématique et occasionnel.

La nouvelle réglementation introduit une évaluation et un contrôle du travail réalisé par les ONG. Celles qui souhaitent bénéficier de subsides dans le cadre du nouvel arrêté royal doivent « *fournir la preuve qu'elles possèdent l'organisation, les connaissances et les capacités techniques pour atteindre le public cible* ».

Enfin une Commission de concertation pour l'éducation est créée, elle est l'organe de contact entre les pouvoirs publics et les représentants des ONG, c'est-à-dire les fédérations.

### ***Les conditions d'agrément***

Pour être agréée en 1980, l'ONG doit avoir introduit une demande auprès du ministre et rempli pendant un an au moins les conditions suivantes : être constitué en tant qu'asbl ou établissement d'utilité publique ; avoir la coopération au développement comme objet social principal ; la majorité des administrateurs doit être de nationalité belge ; ne pas être liée aux intérêts d'entreprises financières, commerciales ou industrielles ; réaliser des activités d'information en matière de coopération au développement dans au moins trois provinces belges.

L'ONG doit au moins réaliser chaque année deux activités ci-après : l'édition d'au moins trois publications par an ; la publication d'une revue qui paraît au moins quatre fois par an ; l'organisation et le fonctionnement d'un centre d'information et/ou de documentation accessible au public ; l'organisation d'au moins deux expositions par an ; l'organisation d'au moins deux journées ou cinq soirées d'information par an.

Cette dernière disposition est remplacée en 1985 par la disposition suivante : sont considérées comme organisations d'information : « *celles qui ont à leur service au moins un employé travaillant à temps plein depuis un an au minimum et chargé entre autres, de la réalisation des activités suivantes : l'édition d'au moins trois publications par an ou d'une revue qui paraît au moins quatre fois par an ou l'organisation et le fonctionnement d'un centre d'information et de documentation accessible au public ; l'organisation chaque année au minimum de cinq expositions ou d'une campagne nationale ou de dix journées d'information ou de vingt-cinq soirées d'information* ».

Si la quantité des activités d'édition n'est pas revue à la hausse en 1985, cela est bien le cas pour les autres activités. Il ne s'agit plus d'organiser deux expositions mais cinq, non deux journées d'information mais dix, et non cinq soirées d'information mais vingt-cinq. La nature des activités à réaliser n'est donc pas changée, mais son intensité revue à la hausse. Autre modification introduite par rapport à l'arrêté royal de 1980, c'est la distinction entre les deux troncs présentés ci-dessus. Alors qu'auparavant, il s'agissait de réaliser uniquement deux types d'activités pour les deux troncs confondus.

Le nouvel arrêté royal exige que l'ONG ait organisé pendant les deux dernières années des activités d'éducation en Belgique, alors que l'ancien exigeait la réalisation d'activités durant une année. Dorénavant, aucun fonctionnaire de l'AGCD ou collaborateur du cabinet n'est plus habilité à siéger dans le conseil d'administration d'une

ONG. L'absence de liens institutionnels avec des établissements d'enseignement est une autre obligation. Quant aux activités pouvant être reconnues comme activités d'éducation au développement, elles sont globalement les mêmes qu'en 1980. Néanmoins, les activités qui tendent essentiellement à la collecte de fonds ne peuvent plus être considérées comme des activités d'éducation au développement.

### *Les conditions de financement* <sup>28</sup>

Une nouveauté est introduite en 1991 au niveau des conditions de financement. Quatre types de subsides sont retenus :

- les subsides à des ONG avec programme permanent élargi : pour pouvoir bénéficier de ce financement, l'ONG doit avoir affecté à l'éducation au développement, pendant trois ans au moins, l'équivalent d'au moins trois collaborateurs à temps plein, et avoir réalisé au moins deux des activités d'éducation au développement mentionnées ci-dessous dans au moins trois provinces : la publication d'un périodique ou d'autres publications, la gestion d'un centre de documentation<sup>29</sup>, s'ajoutent à cela trois nouvelles activités : la réalisation de matériel audiovisuel, l'offre de programmes et de services de formation et le service d'animation à structure décentralisée. L'ONG qui introduit une demande pour des activités permanentes d'éducation, mais qui ne remplit pas les conditions pour le programme permanent élargi peut introduire une demande pour le programme permanent limité ;
- les ONG pouvant bénéficier d'un programme permanent limité doivent remplir les mêmes types d'activités que celles du programme permanent élargi, sauf que le volume d'activité est revu à la baisse : au lieu de trois temps pleins il leur suffira d'un et au lieu de réaliser des activités dans trois provinces, il leur suffira d'en réaliser dans deux.  
Pour les deux premiers types d'activités l'accès au financement est normalement accordé pour une période de trois ans et l'ONG transmet annuellement au ministre un rapport d'activités et un rapport financier contrôlé par un réviseur d'entreprise ;
- l'ONG agréée qui ne peut bénéficier des deux premiers subsides peut introduire une demande pour des activités d'éducation occasionnelles. Le subside est accordé par année et pour trois années consécutives au maximum. Le subside ne peut couvrir qu'un maximum de 50% du coût total de l'activité.
- des subsides annuels sont accordés aux fédérations (cf. infra).

Outre les différences déjà mentionnées, ces quatre mécanismes de subsides se distinguent par le taux et le montant de financement potentiel. Après prélèvement du subside pour les fédérations, 85% du budget restant est attribué aux programmes permanents élargis ou limités. Les taux de subvention sont aussi différents entre les

<sup>28</sup> Nous avons considéré comme inopportun d'approfondir l'analyse des types de frais pouvant être pris en charge par la subvention dans le cadre de l'arrêté royal de 1980 et 1985, étant donné les montants dérisoires octroyés dans le cadre de ce mécanisme de financement à cette époque.

<sup>29</sup> Ce sont des activités déjà retenues par l'arrêté royal de 1980.

deux lignes de programme. Si le montant potentiellement subsidiable pour la tranche des cinq premiers millions est identique, 3,5 millions, ce montant est la limite pour le programme permanent limité tandis que d'autres possibilités de subvention existent pour des tranches supérieures à 5 millions dans le cadre du programme permanent élargi.

La réforme vise donc à établir une distinction entre les différentes ONG d'éducation au développement en privilégiant les grandes structures professionnelles aux petites.

### ***Les conditions d'agrément***

L'arrêté royal de 1991 prévoit les mêmes conditions d'agrément et les mêmes avantages que pour les fédérations des ONG d'envoi et de financement de projets sont prévues pour les fédérations d'éducation au développement, sauf que celles-ci n'ont droit au total au remboursement des salaires et des frais de fonctionnement que d'un membre de personnel.

Une commission de concertation pour l'éducation est créée. Sa composition est semblable à celles des commissions citées précédemment. Les experts sont nommés par le ministre pour une période de trois ans. Au moins la moitié des experts sont choisis sur base d'une liste d'au moins six candidats présentés par les fédérations. Un expert n'est pas considéré comme indépendant s'il est lié par un contrat de travail à une ONG ou une fédération, ou s'il est membre du conseil d'administration ou de l'assemblée générale d'une de ces organisations. Ces mêmes précisions valent aussi pour les autres commissions.

## **La formation de ressortissants de pays en voie de développement**

L'arrêté royal du 14 septembre 1983 instaure un régime de subvention des organisations non gouvernementales pour des activités de formation en Belgique de ressortissants de pays en voie de développement, qui est modifié par l'arrêté royal du 14 novembre 1984. Ce nouvel arrêté royal est accompagné d'un arrêté ministériel portant sur certaines mesures d'exécution de l'arrêté royal du 14 novembre 1984.

Des crédits budgétaires sont libérés à concurrence de 50% pour les stages de pratique professionnelle et de 50% pour les études. Le ministre fixe chaque année la part des crédits budgétaires annuels affectés respectivement aux stages de pratique professionnelle et aux études.

Pour être agréée, l'ONG doit satisfaire aux conditions suivantes : être établie sous forme d'une asbl, avoir la coopération au développement pour objet principal, avoir un conseil d'administration dont la majorité est composée de personnes de nationalité belge, participer en Belgique à la formation de ressortissants de pays en voie de développement, ne pas être liée aux intérêts d'entreprises financières, com-

merciales, bancaires ou industrielles, ou encore à un établissement d'enseignement. En 1984, les deux dernières conditions sont remplacées respectivement par les dispositions suivantes : être effectivement engagé dans une activité de coopération au développement du Tiers-Monde et affecter à cette activité un montant annuel de deux millions de francs au moins de fonds propres ; avoir participé, depuis trois ans au moins, à la formation, en Belgique, de ressortissants de pays en voie de développement et exercer ses activités dans trois provinces au moins en Belgique.

La subvention ne peut dépasser un montant mensuel de 15.000 francs par étudiant, soit un montant hebdomadaire de 4.000 francs par stagiaire.

Les étudiants ou stagiaires doivent remplir les conditions suivantes : ne bénéficier d'aucune autre bourse, ne pas avoir été exclus d'un programme belge de bourse, être régulièrement inscrit comme étudiant dans un établissement d'enseignement agréé, ne pas disposer de moyens suffisants pour assumer les frais de la formation, être dans l'impossibilité d'acquérir cette formation dans son pays d'origine, s'engager à retourner dans son pays d'origine au terme de la formation.

La subvention doit être utilisée pour couvrir les dépenses que l'ONG a effectuées en vue de la formation du ressortissant PVD et ne peut être affectée qu'aux dépenses suivantes : allocation mensuelle ou hebdomadaire du boursier, indemnité familiale, indemnité d'équipement, frais d'inscription aux cours, examens et travaux pratiques, voyage aller et retour en avion, transport des bagages, assurances.

L'arrêté ministériel du 14 novembre 1984 vise à déterminer les types d'études et de stages qui peuvent être pris en considération dans le cadre de l'arrêté royal du 14 novembre 1984. Pour les études, il s'agit : d'études de l'enseignement technique supérieur ; d'études de licence spéciale ou complémentaires et autres études ou recherches du même niveau ; de doctorats. Pour les stages, ceux-ci ne peuvent dépasser une durée de dix mois ; ils doivent concerner le perfectionnement d'une pratique professionnelle utile dans les domaines de la santé, de la formation, de l'agriculture, du développement rural et de la promotion humaine ».

## La réforme Moreels de 1997

Un nouvel arrêté royal réglementant le financement des ONG voit le jour le 18 juillet 1997. Il abroge et remplace tous les arrêtés royaux mentionnés ci-dessus. Cet arrêté est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1998 <sup>30</sup>.

Selon le rapport au Roi de l'arrêté, les objectifs de la nouvelle réglementation sont :

« –renforcer le travail conceptuel et d'évaluation des pouvoirs publics en réduisant, autant que faire se peut, les tâches purement administratives par une simplification des procédures ;

---

<sup>30</sup> Remarque : l'avis du Conseil d'état qui a précédé la publication du présent arrêté royal était extrêmement sévère sur la rigueur du texte présenté.

- *favoriser l'amélioration de la qualité professionnelle du travail des ONG de toutes tailles, par le renforcement de la cohérence entre les différents secteurs d'activités et de la spécialisation des domaines d'excellence ;*
- *inciter à une collaboration plus grande, d'une part, entre différentes ONG, afin de renforcer leurs capacités et, d'autre part entre ONG et associations, afin de prendre en compte les initiatives nouvelles qui émergent. »*

## **Les dispositions communes à l'ensemble des ONG**

L'arrêté royal du 18 juillet 1997 instaure :

- l'agrément unique des ONG. Celui-ci couvrira toutes les activités de coopération au développement : les projets du sud, l'éducation au développement, l'envoi de coopérants, les bourses et stages, et les services ;
- une subvention annuelle par programme d'actions de cinq ans<sup>31</sup> ;
- le cofinancement : les activités individuelles des ONG sont financées pour 25% sur fonds propres, les 75% restants étant pris en charge par l'AGCD. La clé de répartition sera de 15%-85% pour les ONG dont les dépenses des trois dernières années ont dépassé 80 millions par an, pour les associations d'ONG qui réalisent ce chiffre ensemble, pour les associations de deux ONG reconnues et d'une asbl quel que soit leur chiffre, et enfin pour les ONG spécialisées.

Le législateur ne définit plus le terme de pays en voie de développement, mais celui de pays partenaire. Changement sémantique, certes, qui n'empêche pas de définir ce nouveau concept par : « *le pays considéré comme pays en voie de développement par le CAD de l'OCDE* ». Les concepts de programmes, de plan d'action et d'expert indépendant sont également nouveaux. Par programme le nouvel arrêté entend : « *le cadre stratégique au sein duquel l'ONG ou le groupement d'ONG propose un ensemble cohérent d'objectifs à moyen terme. Ces objectifs sont axés, directement ou indirectement, sur une amélioration structurelle et durable de la position des groupes et individus issus des catégories sociales pauvres des pays partenaires.* » Par plan d'action le législateur entend « *la concrétisation annuelle du programme. Il contient les orientations stratégiques, les priorités et la cohérence globale des activités, (...) que l'ONG veut exécuter pendant une année, ainsi qu'une description des objectifs, des méthodes de travail et des mécanismes d'évaluation et de suivi. Il contient aussi le budget nécessaire à leur réalisation* ». Par expert indépendant le législateur entend « *la personne qui peut justifier d'une expérience utile en matière de coopération au développement, qui n'est pas liée par un contrat de travail à une ONG ou à une fédération, qui n'est pas membre du conseil d'administration d'une de ces organisations et qui n'est pas membre de l'administration ou du cabinet du Ministre* ».

### **Les conditions d'agrément**

Pour être agréée, une ONG doit satisfaire aux conditions suivantes :

<sup>31</sup> Le programme quinquennal approuvé par le ministre est à distinguer de l'engagement de subvention du point de vue budgétaire, c'est-à-dire de l'approbation annuelle du plan d'action.

- être constituée en asbl ou être une société à finalité sociale ;
- avoir comme principal objet social la coopération au développement ;
- avoir une expérience utile et actuelle dans un ou plusieurs domaines d'activités et le prouver en déposant des rapports d'activités sur le fonctionnement des trois dernières années ;
- avoir un plan stratégique qui présente un ensemble d'objectifs et de méthodes y compris un plan financier établi pour une durée d'au moins cinq années ;
- être autonome, ce qui signifie que des fonctionnaires de l'administration ou des membres du cabinet du Ministre ne peuvent pas occuper un mandat de gestion au sein d'une ONG et que les relations de l'ONG avec les tiers ne sont pas admises si elles subordonnent les objectifs statutaires propres de l'ONG aux intérêts de ces tiers ;
- être à même d'assurer la continuité de son fonctionnement, en disposant de collaborateurs, de locaux équipés qui lui sont réservés et où une permanence est assurée, et de ressources propres dont plus de la moitié est d'origine belge ;
- avoir une majorité des membres des organes de direction qui possède la nationalité belge ;
- gérer une comptabilité transparente.

La majorité de ces conditions étaient déjà exigées par l'arrêté royal de 1991. Deux conditions sont nouvelles, celle qui concerne le plan stratégique (cette condition nouvelle est loin d'être anodine) et celle qui concerne la comptabilité. Autre nouveauté : dans le cadre du nouvel arrêté royal la continuité du fonctionnement de l'ONG doit être assurée par des ressources propres dont plus de la moitié est d'origine belge.

Les conditions administratives d'agrément sont précisées par l'arrêté ministériel du 11 septembre 1997.

### ***Les conditions de financement***

L'arrêté royal du 18 juillet 1997 définit les types d'activités subsidiées :

- le financement de partenaires (nouveau terme pour désigner les projets réalisés dans les pays du Sud en collaboration avec les partenaires locaux) ;
- l'éducation ;
- l'envoi de personnes (coopérants ONG, boursiers du Sud ou autres formes d'envoi) ;
- l'offre de service (une nouvelle catégorie est créée).

Les activités de financement de partenaires, d'éducation et d'envoi sont subsidiées jusqu'au maximum de 75 % de leur coût total. Il est néanmoins possible de subsidier ces activités jusqu'à maximum 85 % de leur coût total :

- si la demande de subside est introduite par une ONG ou un groupement d'ONG qui dispose d'un budget annuel dont en moyenne 80 millions de francs ont été utilisés au cours des trois dernières années pour ces activités ;

- si la demande de subside est introduite par un groupement d'au moins trois asbl ou sociétés à finalité sociale dont la coopération au développement est un des objectifs, et dont au moins deux sont agréées comme ONG ;
- si la demande de subside est introduite par une ONG dont l'objectif principal n'est poursuivi comme objectif par aucune autre ONG »<sup>32</sup>.

### ***Les organes de concertation et les fédérations***

Les conditions d'agrément des fédérations sont presque identiques à celles des arrêtés royaux de 1991. Le seul élément nouveau est le montant maximum de la cotisation qui passe de 5.000 BF à 60.000 BF. Les tâches des fédérations sont par contre précisées :

- assister leurs membres dans leur 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.

Les fédérations ont droit à un subside annuel pour l'équivalent de maximum six emplois à temps plein et de maximum 1.750.000 BEF comme frais de personnel et de 400.000 BEF comme frais de fonctionnement par personne.

### ***L'évaluation***

Un minimum doit être réservé dans son programme par chaque ONG ou groupement d'ONG à des évaluations internes, à savoir 1 % de son budget. De plus, des initiatives en matière d'évaluation par les pouvoirs publics sont prévues. Les fédérations peuvent faire des suggestions concernant le type ou le domaine d'évaluation.

### ***Le contrôle***

Le ministre peut interrompre un subside au programme, en partie ou dans son entièreté, lorsque les relations entre le pays partenaire et la Belgique empêchent la continuation des actions en cours ou en cas de force majeure.

---

<sup>32</sup> Les négociations des critères donnant droit au financement à 85% ont montré la force des ONG comme groupe de pression. Signalons qu'au départ, il était prévu d'appliquer ce type de financement exclusivement aux ONG qui seules ou en consortium disposeraient d'un budget annuel de 100 millions. Cette réglementation aurait écarté bon nombre de petites et moyennes ONG.

## Les modalités spécifiques liées aux différents types d'activités

Au delà des dispositions communes à tous les types d'ONG, l'arrêté royal du 18 juillet 1997 prévoit des dispositions particulières pour les ONG selon qu'elles pratiquent l'envoi de coopérants, dans l'éducation au développement, dans l'offre de services ou le financement de partenaires.

### *L'envoi des coopérants ONG*

L'ONG est subsidiée sur base du plan d'action annuel, qui concrétise le programme quinquennal. Contrairement au passé, c'est l'ONG qui reçoit pour les coopérants une avance forfaitaire au *prorata* du nombre d'hommes/mois du plan d'action approuvé. Cela signifie que l'ONG est responsable du paiement de tous les avantages auxquels le coopérant a droit. L'ONG peut utiliser son subside pour tous les frais, liés à l'année du plan d'action, à partir du moment où l'action dans laquelle le coopérant travaille est approuvée dans le cadre du plan d'action de l'ONG ; où le coopérant remplit les conditions de subvention ; où les avantages accordés sont bien ceux prévus par la réglementation.

Les dépenses faites au bénéfice des coopérants ONG sont subsidiées sur la base des frais réels tandis que la subvention des frais propres à l'ONG se fait sur base forfaitaire. À cet effet, l'ONG reçoit une avance forfaitaire en moyenne de 93.000 BEF au maximum par coopérant ONG et par mois. Par ailleurs l'ONG doit utiliser une partie de l'avance pour couvrir au moins les éléments suivants pour le coopérant ONG : une allocation mensuelle, majorée le cas échéant par une allocation de ménage et par une allocation d'expérience ; les allocations familiales, de maternité et primes d'adoption ; les frais de scolarité ; la sécurité sociale ; assurance d'assistance et de rapatriement ; une assurance complémentaire pour un revenu garanti en cas de maladie ; une allocation pour les frais de voyage et de bagage ; une allocation pour les frais de formation.

Enfin, le ministre détermine les montants et les conditions d'allocation des dépenses faites au bénéfice des coopérants ONG ou des frais propres.

### *Les conditions d'agrément du coopérant ONG*

Pour que l'ONG puisse bénéficier du subside, le coopérant ONG doit remplir les conditions suivantes : avoir atteint l'âge de 21 ans et avoir moins de 65 ans, être de bonne conduite et mœurs, disposer d'une convention d'envoi avec une ONG belge, avoir suivi une formation appropriée et résider en Belgique.

La condition concernant la formation appropriée n'a pas été explicitée par des arrêtés royaux ou arrêtés ministériels, ce qui laisse planer un flou en matière de formation des coopérants ONG. La dernière condition fut suspendue par le Conseil d'État (23 février 1998). Il n'y a donc pour le moment ni condition de résidence ni condition de nationalité.

### ***Les conditions de financement des ONG d'envoi***

Un arrêté ministériel du 25 septembre 1999 stipule que les activités de type envoi de personnes doivent s'appuyer sur une demande du partenaire local qui devra être approuvée par un accord de collaboration à joindre au rapport annuel. Il est précisé entre autres que l'engagement du coopérant se fera sur base d'un contrat à durée déterminée de maximum vingt-quatre mois.

La possibilité de recevoir un subside pour la coordination régionale des activités d'envoi de personnes et de financement de partenaire et pour le suivi des relations de partenariat dans un seul pays ou dans une région plus étendue est une nouveauté introduite par le même arrêté ministériel.

Dans le cadre du programme, une série d'informations sont demandées concernant l'envoi du coopérant ONG (l'expérience de l'ONG dans la matière, contexte et objectifs spécifiques par pays/région et par secteurs d'activité couverts par l'ONG, le partenariat, stratégie et approche méthodologique, et nombre global prévu d'envois sur les cinq années) et le schéma du plan d'action (l'aperçu des actions en cours, les nouvelles actions et leurs stratégies élaborées en concertation avec le partenaire pour assurer la durabilité du projet, les actions en préparation, la liste des postes et du coût moyen prévu pour les actions ci-dessus).

### ***L'éducation au développement***

Les types d'activités considérés comme des activités d'éducation au développement par l'arrêté royal du 18 juillet 1997, sont les mêmes que ceux retenues dans l'arrêté royal de 1991.

Des arrêtés ministériels imposent d'autres restrictions. Ainsi, les activités des types 'éducation' et 'offre de service' ne peuvent avoir pour objet les récoltes de fonds et ne peuvent couvrir ni le financement des frais de gestion générale en Belgique ni les frais de gestion générale de l'ONG en Belgique ni les frais d'information se rapportant aux activités de financement du partenaire ou d'envoi de personnes. Pour être prises en considération, les activités de type 'éducation' doivent : avoir comme objectif de sensibiliser et d'instruire la population en Belgique ou des groupes délimités de cette population sur la coopération au développement et la coopération internationale ; constituer un ensemble conceptuellement et méthodologiquement cohérent ; s'appuyer sur une structure organisationnelle spécifiquement appropriée à l'action socio-éducative.

De plus, un schéma de programme et des critères d'appréciation pour l'éducation sont précisés.

### ***L'offre de services***

L'offre de services est définie comme l'ensemble cohérent d'activités de services au bénéfice du secteur des ONG et de leurs partenaires locaux, qui a pour but de

faciliter et de soutenir le travail des ONG et de leurs partenaires locaux. Les activités se situent notamment dans le domaine de l'étude, de la collecte et du traitement d'informations et de documentations et d'appui technique et méthodologique. Les résultats de ces activités doivent être exploitables pour le secteur des ONG dans son ensemble. Pour être prises en considération, les services doivent avoir comme objectif de faciliter et de soutenir le travail des ONG et /ou de leurs partenaires locaux, constituer un ensemble conceptuellement et méthodologiquement cohérent, s'appuyer sur une demande explicite du secteur des ONG et s'appuyer sur une structure organisationnelle appropriée.

### ***Le financement des partenaires***

Le financement des activités menées en collaboration avec les partenaires locaux.

#### ***Les conditions d'agrément***

Le financement de partenaire doit s'appuyer sur un accord de collaboration avec le partenaire local à joindre au plus tard au rapport annuel. Cet accord doit s'exécuter dans les pays partenaires ou à défaut bénéficier directement au partenaire local et être justifiées en fonction du plan d'action. Il doit avoir comme objectif la reprise locale et la durabilité selon les modalités qui seront mentionnées dans l'accord de collaboration. Les activités de type financement de partenaire sont soumises à une réglementation spécifique lorsqu'elles se rapportent à des activités de cofinancement dans les pays partenaires.

Quand ces activités donnent lieu à l'engagement par l'ONG belge de personnel local, il doit être garanti à ce personnel au moins les mêmes avantages et barèmes que ceux en vigueur dans la fonction publique locale.

Les activités de cofinancement comprennent une ou plusieurs des initiatives suivantes :

- l'attribution de crédits à certains groupes-cibles est caractérisée par le fait que, pour des raisons divergentes, ils n'ont pas ou difficilement accès à des prêts via le système financier formel et peuvent se constituer :
  - de personnes individuelles ou personnes organisées en groupes ;
  - d'associations de producteurs ;
  - de micro-entrepreneurs.
- la création ou le soutien d'un système d'épargne crédit ou l'attribution d'un crédit conditionné à la quantité épargnée par le groupe cible concerné ;
- la création d'un fonds de garantie pour soutenir et assurer l'accès au crédit tant des emprunteurs individuels que des groupes ou des associations.

#### ***Les conditions de financement***

L'ONG agréée qui souhaite bénéficier d'un subside pour une activité de financement de partenaire doit remplir les conditions suivantes : avoir une expérience de trois ans dans le domaine et pouvoir assurer la formation en la matière, preuve à

l'appui (rapports annuels ou autres) ; respecter la législation locale pour l'activité mentionnée ; garantir la formation du partenaire local et assurer la continuité de l'action après l'intervention externe ; se montrer familier de la culture locale ; présenter clairement et séparément ces activités dans le plan d'action, assurer que les sommes épargnées sont collectées par le partenaire local ; établir sur base annuelle un plan d'entreprise détaillé pour chacune des activités planifiées de financement dans le cadre du projet.

Dans le cadre du programme, la présentation des activités de type financement du partenaire doit comprendre :

- l'expérience de l'ONG en matière de financement du partenaire ;
- le contexte et objectifs spécifiques par pays/régions et par secteur d'activités couverts par l'ONG à classer selon la logique du fonctionnement de l'ONG, accompagnée des indications budgétaires et de leur évolution sur cinq ans ;
- le partenariat ;
- les groupes-cibles ;
- la stratégie et approche méthodologique.

# Le cofinancement par l'AGCD des ONG de coopération au développement

---

L'aide publique aux ONG de coopération au développement a gagné au fil des années une importance grandissante par rapport au financement par leurs fonds propres sur lesquels historiquement elles se sont fondées. Si le budget accordé aux ONG représentait en 1982 seulement 8,7% du budget total de l'AGCD, il est passé de 11% en 1986 à 18,8% en 1998. L'aide a été assurée, comme nous venons de le voir au chapitre précédent, jusqu'en 1997, par l'intermédiaire de quatre mécanismes différents : le cofinancement de projets ou programmes, l'envoi de coopérants, l'éducation au développement et l'accueil et l'encadrement de boursiers étrangers en Belgique.

**Tableau 1 : La proportion du budget de l'AGCD/DGCI accordée aux ONG  
(en millions FB)**

Année	1983	1984	1985	1988	1989	1990	1991
Dépenses totales AGCD	14.528	14.030	15.530	15.518	14.582	20.444	17.195
Cofinancement des ONG	1.281	1.450	1.597	1.793	1.723	2.138	2.135
ONG/AGCD (en %)	8,81	10,33	10,28	11,55	11,81	10,45	12,41
Année	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Dépenses totales AGCD	19.191	21.246	15.644	16.987	16.680	19.434	20.521
Cofinancement des ONG	2.848	3.130	2.209	3.208	2.932	3.602	3.876
ONG/AGCD (en %)	14,84	14,73	14,12	18,88	17,57	18,53	18,87

Sources : Rapports annuels de l'AGCD et de la DGCI.

Cette partie se limite à l'évolution du financement de trois mécanismes : l'envoi de coopérants ONG, le financement de projets ou programmes et l'éducation au développement. Les données statistiques proviennent essentiellement des fédérations d'ONG, COPROGRAM et ACODEV, ainsi que de l'AGCD. Pour le cofinancement des projets d'ONG, les études réalisées par le CETRI sur les projets subventionnés entre 1976-1981, d'une part, et de l'UFSIA sur ceux entre 1981 et 1988, d'autre part, ont facilité notre travail d'analyse. En ce qui concerne l'envoi des coopérants, ce sont surtout les données des fédérations d'ONG d'envoi de coopérants (COPROGRAM et ACODEV) qui ont été très instructives.

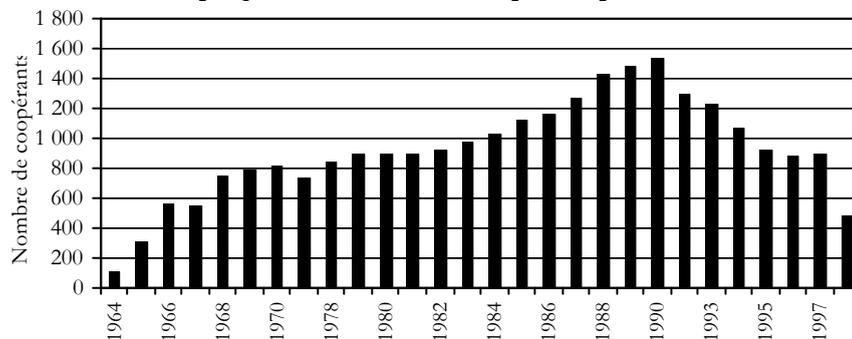
Nous analyserons l'évolution du nombre d'ONG agréées, des montants annuels octroyés, selon les pays, continents, secteurs d'activités et ONG.

## L'envoi de volontaires et de coopérants ONG

Le rapport annuel du Conseil consultatif de la coopération au développement indique qu'en 1965, 304 volontaires et 24 associations ont été agréés. Sept ONG, à elles seules ont envoyé 250 volontaires sur le terrain, c'est-à-dire 82% du total des effectifs belges. Comme déjà souligné ci-dessus les associations d'envoi de volontaires à cette époque sont presque toutes issues du monde social-chrétien.

Le nombre de volontaires envoyés dans les pays en voie de développement a progressivement augmenté depuis 1964 pour arriver à son zénith en 1990. C'est à partir de cette date que nous constatons un déclin du nombre de volontaires. Cette rupture à partir de 1990 peut s'expliquer par trois facteurs. D'abord, il y a eu l'interruption de la coopération belge avec le Zaïre en 1990 suite aux événements de Lubumbashi. À partir de 1991, l'envoi d'enseignants dans les écoles belges en Afrique centrale est stoppé. Par ailleurs, existe une volonté du ministre et de la commission d'avis interne de la fédération des ONG d'envoi de freiner fortement l'envoi de volontaires dans le secteur de l'enseignement. Puis, il y a eu en 1991 une révision de l'arrêté royal de 1964. Désormais, on ne parle plus de volontaire, mais de coopérant ONG. Le rapport au Sud est redéfini et le rôle du coopérant est modifié. Auparavant, ce dernier concevait des projets et les mettait en œuvre. Aujourd'hui, on s'aperçoit qu'il existe des capacités humaines et intellectuelles suffisantes sur place. Le coopérant n'est plus un exécutant, mais plutôt une personne-ressource. Étant donné ce changement de perception, il ne s'agit plus de faire appel à des jeunes désintéressés, mais de mobiliser des experts dans des domaines bien spécifiques.

Graphique 1 : Le nombre de coopérants par année



Sources : INTERCODEV, *20 ans de volontariat, aperçu statistique (1968-1983)* ; COPROGRAM, *Evolutie van het volontariat, Statistische overzicht tot 1995* ; Service des statistiques de l'AGCD.

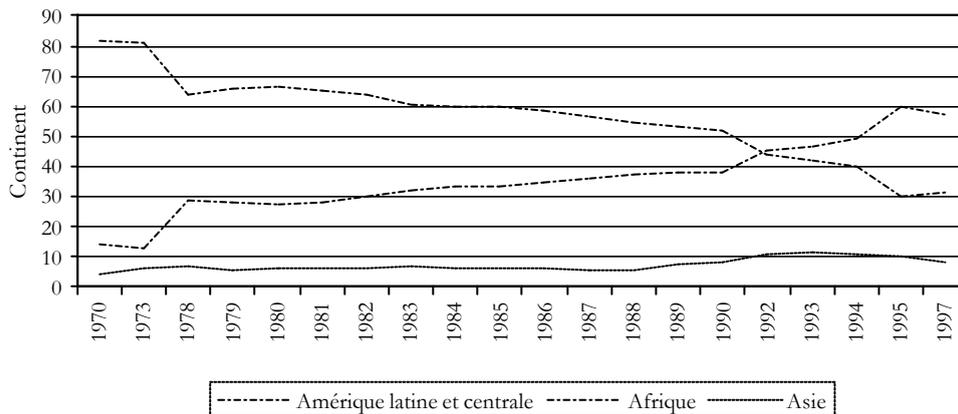
Les associations qui envoient des volontaires constituent entre elles une association de fait, le Comité belge pour le volontariat outre-mer (CBVO). Cet embryon de fédération prend la forme juridique d'une asbl en 1970 sous le nom d'INTERCODEV et évoluera en 1991 vers deux structures sœurs : CODEF du côté

francophone et Intercodev-Vlaanderen du côté néerlandophone. Dès sa constitution, le CBVO se mobilise pour obtenir des aides publiques pour financer l'envoi des volontaires. Ces efforts aboutissent en 1964 à la publication d'un arrêté royal qui permet le financement de l'envoi des volontaires. Depuis ses débuts, INTERCODEV a négocié au travers du comité de contact (AGCD-Fédération), l'amélioration progressive de l'arrêté royal de 1964. Dès 1983, la fédération se dote d'une plate-forme de politique générale de la politique d'envoi. En 1988, une commission interne sur les dossiers d'envoi se constitue.

## La destination géographique des volontaires

Jusqu'au début des années 1970, 80% des coopérants ONG travaillent en Afrique. Cette prédominance persiste jusqu'à la fin des années 1980, avec en moyenne 60 % de coopérants contre 35% en Amérique latine. La tendance se renverse pourtant nettement au cours des années 1990. En 1995, 60% des coopérants interviennent en Amérique latine et centrale, contre 30% en Afrique et 10% en Asie. La crise dans la région des Grands Lacs et la suspension de la coopération avec le Zaïre au début des années 1990 expliquent en grande partie ce changement.

**Graphique 2 : Destination géographique des coopérants ONG par année**



Sources : INTERCODEV, 20 ans de volontariat, aperçu statistique (1968-1983) ; COPROGRAM, Evolutie van het volontariat, Statistische overzicht tot 1995 ; Service des statistiques de l'AGCD.

L'évolution du nombre de coopérants par ONG entre 1990 et 1997 est marquée par une diminution forte du nombre de coopérants dans trois ONG : VOLENS passe de 525 à 159 coopérants, Withuis de 174 à 85 et Delipro de 131 à 35. La diminution de 658 unités sur l'ensemble des coopérants entre 1990 et 1997 peut donc être attribuée en grande partie à ces trois ONG qui perdent 491 de leurs effectifs. Ces ONG ont été surtout actives dans la région des Grands Lacs. Une comparaison de la répartition géographique des coopérants entre l'année 1986 et l'année 1995 semble

confirmer cette idée. En 1986, 58,4% des coopérateurs travaillent en Afrique contre 34,8 en Amérique latine. Le Zaïre (272 coopérateurs) et le Rwanda (133 coopérateurs) sont les pays les plus investis. En 1995, presque plus aucun coopérateur ne travaille dans la région. En 1995, 60% des coopérateurs travaillent en Amérique latine et centrale, contre seulement 34,8% en 1986. Le nombre effectif des coopérateurs dans cette région n'a pourtant pas sensiblement augmenté comme les chiffres suivants le montrent. En 1995, cinq pays de la région comptent parmi les six pays où sont stationnés le plus de coopérateurs belges. Pourtant, comparé à l'année 1986, l'effectif des coopérateurs n'a pas changé d'une manière significative, à l'exception du Chili qui passe de 22 en 1986 à 78 coopérateurs en 1995. Le Brésil, le Nicaragua, l'Équateur et la Bolivie n'ont pas beaucoup plus de coopérateurs qu'en 1986. Le renversement proportionnel des coopérateurs ONG par continent, ne s'explique donc pas par l'augmentation du nombre effectif de ceux-ci en Amérique latine, mais plutôt par la diminution des effectifs en Afrique centrale.

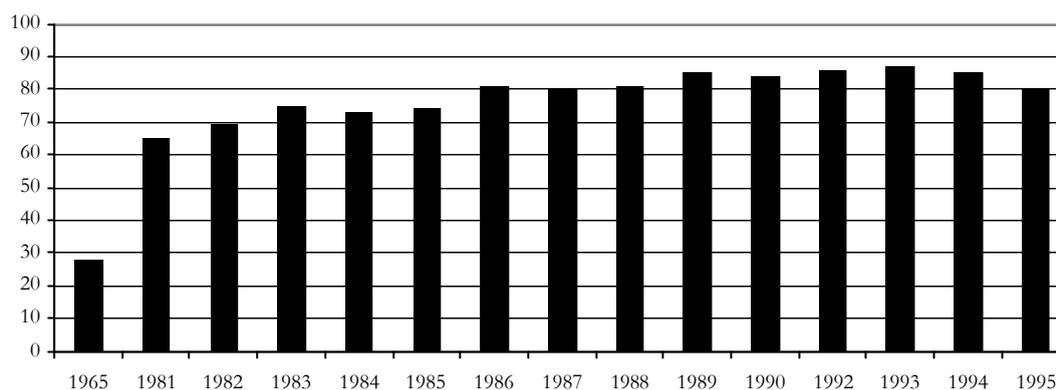
**Tableau 2 : Les dix pays avec le plus de volontaires (par année)**

1965		1983		1987		1989	
Congo/Zaïre	90	Congo/Zaïre	254	Congo/Zaïre	283	Congo/Zaïre	265
Rwanda	60	Rwanda	138	Rwanda	134	Rwanda	130
Algérie	41	Bolivie	57	Peru	61	Nicaragua	68
Burundi	22	Brésil	54	Brésil	53	Brésil	63
Chili	15	Burundi	43	Bolivie	50	Chili	58
Inde	12	Haiti	42	Nicaragua	48	Bolivie	55
Tunisie	10	Camerun	21	Zimbabwe	44	Ecuador	52
Bolivie	6	Philippine	21	Haiti	44	Zimbabwe	47
Equateur	6	Mexique	20	Ecuador	35	Peru	43
Guatemala	5	Nicaragua	19	Mexique	31	Haiti	40
1990		1992		1995		1997	
Zaïre	219	Rwanda	94	Chili	78	Chili	49
Rwanda	130	Chili	80	Bolivie	74	Bolivie	48
Brésil	69	Brésil	71	Brésil	60	Brésil	48
Chili	65	Bolivie	63	Ecuador	47	Congo/RDC	39
Nicaragua	62	Nicaragua	59	Zimbabwe	34	Tanzanie	29
Bolivie	60	Ecuador	55	Nicaragua	33	Equateur	28
Ecuador	52	Zimbabwe	55	El Salvador	32	Guatemala	26
Zimbabwe	46	Camerun	39	Tanzanie	32	El Salvador	22
Burundi	45	Mexique	38	Guatemala	25	Haiti	21
Haiti	43	Pérou	32	Guinée	23	Zimbabwe	20

Sources : INTERCODEV, 20 ans de volontariat, aperçu statistique (1968-1983) ; COPROGRAM, Evolutie van het volontariat, Statistische overzicht tot 1995 ; Service des statistiques de l'AGCD.

Le tableau 2 met en évidence l'augmentation au fil des années du nombre de pays de destination des volontaires ONG. Malheureusement, nous ne disposons pas de données plus récentes, qui permettraient de nous prononcer sur les effets de la politique de concentration géographique menée par le secrétaire d'État à la coopération au développement Réginal Moreels, à partir de 1997.

Graphique 3 : Le nombre de pays de destination des coopérateurs ONG par année



## Les secteurs d'activités dans lesquels les coopérateurs ONG sont actifs et leurs rôles

Un rapport de l'AGCD qui fait le bilan de la coopération au développement belge de 1962 à 1970, précise un certain nombre de données quant aux secteurs d'intervention des volontaires et leur orientation géographique. En 1969, les volontaires travaillent essentiellement dans trois secteurs différents : l'enseignement (37%), le médical (33%) et le secteur technique (16%). Ces trois secteurs recouvrent 86% du travail des volontaires.

Tableau 3 : Secteurs d'activités où les coopérateurs ONG travaillent (en%)

Secteur/Année		1970	1973	1978	1980	1981	1982	1983	
Enseignement		39,8	47,8	30,5	33	33,6	32,3	26,9	
Médical		21	22,9	25,5	23	24,6	26,4	26,9	
Social		23,6	19	27,5	19	20,6	20,2	20,5	
Agricole							8,8	11,3	
Total		84,4	89,7	83,5	75	78,8	87,7	85,6	
Secteur/Année		1984	1985	1986	1991	1992	1993	1994	1995
Enseignement	27,1	23,9	26,2	18,2	14,6	12,9	8,7	6,4	
Médical	26,7	30,3	27,9	26,8	27,1	26,2	26,6	22	
Social	18,5	18,3	18,6	27,1	26,9	28,5	29,6	31,8	
Agricole	11,6	12,6	13,5	15,7	19,1	19,7	21	24,5	
Total	83,9	85,1	86,2	87,8	87,7	87,3	85,9	84,7	

Sources : INTERCODEV, 20 ans de volontariat, aperçu statistique (1968-1983) ; COPROGRAM ; Evolutie van het volontariat, Statistische overzicht tot 1995.

Le tableau 3 concernant les secteurs d'activités au sein desquels les coopérateurs ONG sont actifs fournit des informations précieuses sur l'évolution des modes d'intervention dans les pays du Sud au cours des trente dernières années.

La Commission de concertation des coopérateurs ONG distingue, en 1993, neuf secteurs d'activités : l'agriculture, le bien-être, l'appui à la démocratisation et la promotion des droits de l'homme, l'économie, l'enseignement, l'environnement,

l'infrastructure, les femmes et la santé. Pourtant, ce sont essentiellement quatre secteurs qui ont marqué le volontariat belge : l'enseignement, la santé, l'agriculture et le social. Tout au long de ces trente-cinq années d'existence, plus de 80% des volontaires étaient engagés dans un des quatre secteurs. Cette information paraît révélatrice de la relative inertie du monde des ONG belges. Contrairement au discours véhiculé par les ONG durant les années 1990 se focalisant sur l'importance des droits de l'homme, le développement durable, le micro-crédit et l'importance des projets « femmes », les secteurs d'intervention des ONG belges restent les grands classiques des années 1960 et 1970.

Jusqu'au début des années 1980, l'enseignement est le secteur d'intervention largement dominant des volontaires belges, si son importance diminue progressivement, nous ne pouvons parler d'un désinvestissement généralisé dans ce secteur, qu'à partir du milieu des années 1980.

Le secteur de la santé a toujours été également un cheval de bataille des ONG belges. Son importance reste relativement stable et à tout moment un coopérant sur quatre a été actif dans le domaine au cours des trente dernières années.

Le secteur agricole n'apparaît pour la première fois qu'en 1982 dans les statistiques des fédérations d'ONG. C'est surtout à partir des années 1990 que nous constatons une croissance du nombre de coopérants ONG dans ce domaine. L'importance progressive de ce secteur semble aller de pair avec les exigences grandissantes de professionnalisme adressées aux coopérants.

Le renforcement de la compétence et du professionnalisme dans le secteur de l'envoi est clairement stipulé dans l'arrêté royal de 1991. Le discours sur la professionnalisation laisse perplexe l'observateur qui regarde l'évolution de l'importance du secteur social. En effet, jusqu'à la fin des années 1980, seulement 20% des volontaires travaillent dans ce domaine. Mais depuis le début des années 1990 ce secteur a pris encore de l'importance et 30% des coopérants sont désormais actifs dans ce domaine, qui est le moins technique et le moins spécialisé des quatre.

## Le profil des coopérants ONG

L'analyse des paramètres sociologiques tels que l'âge, l'état civil, le sexe, le niveau de formation, le statut socioprofessionnel avant le départ et la durée de l'engagement, permet de saisir le profil des personnes actives en tant que coopérants ONG et de comprendre les changements de profil intervenus entre 1965 et 1995.

Le profil des premiers volontaires se caractérise de la manière suivante : « *Les deux tiers des volontaires sont célibataires. La proportion des femmes excède celle des hommes. L'analyse des qualifications des volontaires démontre que la majeure partie d'entre-eux appartient à l'enseignement supérieur non universitaire, environ 200, le nombre d'universitaires étant d'une cinquantaine, la différence étant essentiellement constituée par des dirigeants d'organisations de*

*jeunesse ayant une grande expérience dans le domaine de l'animation des jeunes. 60% des volontaires ont de 18 à 30 ans.* »<sup>33</sup>

Du point de vue de l'âge, si jusqu'au début des années 1980, les volontaires de moins de 25 ans représentaient encore 20% de l'ensemble des effectifs, leur importance diminue tout au long des années 1980 et 1990, pour ne plus représenter qu'environ 1% de l'ensemble des coopérateurs ONG depuis 1994. Alors que la catégorie d'âge des 25-30 ans était une des plus stables, balançant entre 30 et 35%, selon la période envisagée, elle perd de son importance à partir du milieu des années 1990. La catégorie des 30 à 40 ans enregistre le taux de croissance le plus important, jusqu'en 1994. Cette catégorie de personnes comptait aux alentours des 25% des effectifs jusqu'au milieu des années 1980. En 1993, plus de 40% des coopérateurs ONG sont âgés entre 30 et 40 ans. À partir de 1994, nous constatons un gonflement significatif de la catégorie des plus de 40 ans, qui en 1997 représente 38,5% des coopérateurs ONG, au détriment de la catégorie des 30-40 ans.

**Tableau 4 : Âge des coopérateurs ONG selon l'année (1=100%)**

Âge/Année	1968	1973	1978	1979	1980	1981
<25 ans	0,2	0,27	0,25	0,19	0,21	0,21
25-30 ans	0,32	0,32	0,32	0,34	0,33	0,31
30-40 ans	0,23	0,19	0,22	0,24	0,23	0,22
>40 ans	0,25	0,22	0,21	0,23	0,23	0,26
Âge/année	1982	1983	1984	1985	1986	1988
<25ans	0,2	0,18	0,148	0,151	0,137	0,088
25-30 ans	0,32	0,364	0,364	0,385	0,353	0,394
30-40 ans	0,24	0,225	0,248	0,23	0,281	0,293
>40 ans	0,24	0,231	0,24	0,234	0,229	0,222
Âge/année	1989	1990	1991	1992	1993	1994
<25ans	0,085	0,066	0,051	0,041	0,028	0,016
25-30 ans	0,377	0,365	0,338	0,327	0,273	0,226
30-40 ans	0,313	0,326	0,349	0,364	0,424	0,446
>40 ans	0,224	0,241	0,26	0,267	0,183	0,31
Âge/année	1995	1996	1997			
<25 ans	0,01	0,02	0,01			
25-31ans	0,251	0,237	0,333			
31-40 ans	0,396	0,38	0,354			
>40 ans	0,322	0,345	0,385			

Sources : INTERCODEV, *20 ans de volontariat, aperçu statistique (1968-1983)*; COPROGRAM, *Evolutie van het volontariat*; Statistische overzicht tot 1995.

Ces données sur le vieillissement des coopérateurs ONG sont à mettre en lien avec les paramètres concernant l'évolution de la durée de l'engagement des coopérateurs ONG, de leur état civil, de leur niveau d'études et de leur statut socioprofessionnel avant le départ.

<sup>33</sup> Conseil consultatif de la coopération au développement, *La Belgique et la coopération au développement, Rapport annuel 1965*, pp. 132.

Le tableau 5 consacré à la durée des contrats des coopérants ONG indique que les séjours des coopérants ONG s'allongent. Pour la période entre 1973 et 1988, plus de 50% des volontaires remplissaient des missions de moins de deux ans. Au cours des années 1990, la proportion des contrats de courte durée diminue progressivement, pour ne plus représenter en 1994 que 25,6% de l'ensemble des contrats. À l'inverse, nous constatons que les contrats de moyenne et longue durée prennent de l'importance au fil des années. Durant la période de 1973 à 1989, la proportion des coopérants engagés plus longtemps que quatre ans ne dépassait pas les 33%. Depuis 1994, plus de 50% de l'ensemble des contrats portent sur une durée de plus de quatre ans. En 1997, ce type de contrat représente même 55,5% des missions.

**Tableau 5 : Durée du contrat des coopérants ONG (en %)**

Année/Mois	-12 mois	12-24 mois	24-48 mois	48-72 mois	+ 72 mois
1968	21,4	22,5	20,1	10,5	25,5
1973	23,8	31,7	18,9	8,9	16,7
1978	29,5	22,5	21	8	19
1979	28	27	18	10	17
1980	25	25	23	11	16
1981	21	26	22	12	19
1982	29,5	21,2	18,7	11,4	19,2
1983	26,7	23,8	17,9	12,3	19,3
1984	27,1	21,9	18,9	11,2	20,9
1985	27,1	22,8	19,5	9,5	12,1
1986	26,7	22,3	18,9	8,4	23,7
1988	27,6	19,8	19,4	10,2	23
1989	22,7	22,9	21,7	9,1	23,6
1990	18,9	21,1	25	10,7	24,2
1991	18,3	17,9	27,4	11,7	24,9
1992	17,3	17,3	24,3	15,3	25,8
1993	12,8	16,9	23,1	17,8	29,4
1994	13,3	12,3	23	16,8	34,6
1995	12,4	11,8	17,8	16,7	41,3
1996	15,7	11	17,4	15	40,9
1997	16,6	11,5	16,4	12,7	42,8

Sources : INTERCODEV, *20 ans de volontariat, aperçu statistique (1968-1983)* ; COPROGRAM, *Evolutie van het volontariat* ; Statistische overzicht tot 1995.

Le niveau d'instruction est un indicateur de la professionnalisation croissante du coopérant ONG. Alors que les formations supérieures non universitaires étaient les plus représentées jusqu'au milieu des années 1980, les formations universitaires deviennent dominantes depuis la fin des années 1980. Peu de personnes de formation moyenne sont représentées, l'envoi de volontaires ou coopérants ONG étant une question d'experts. Malgré tout, remarquons qu'en 1980, 15,4% des volontaires appartenaient encore à cette catégorie, contre 2% en 1994.

En 1989, 85% des coopérants ont suivi une formation universitaire (41,9%) ou supérieure non universitaire (43,7%). Quatre types de formations représentent 90% des effectifs. ou faible sont représentées n'étonnera personne, l'envoi de volontaires ou Les formations médicales (voire paramédicales) et d'enseignement représentent

chacune un quart des coopérateurs. Les secteurs sociaux et agricoles suivent, occupant chacun environ un cinquième des effectifs<sup>34</sup>.

**Tableau 6 : Degré de qualification des coopérateurs (en %)**

Diplôme/Année	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1988	1994
Universitaire	29,60	31,20	38,90	40,40	39,50	39,90	41,90	58,0	
Enseign. Sup. non univ.	55,0	51,50	47,40	44,30	44,20	43,80	43,70	36,0	42,0
Secondaire inf. ou sup.	15,40	17,30	13,70	15,30	13,80	13,70	12,80	6,0	2,0

Sources : INTERCODEV, *20 ans de volontariat, aperçu statistique (1968-1983)*; COPROGRAM, *Evolutie van het volontariat* ; Statistische overzicht tot 1995.

Concernant le statut socioprofessionnel des coopérateurs avant leur départ, nous ne disposons, à l'heure actuelle, que des données de 1981 à 1986. Nous constatons une sur-représentation de deux catégories de personnes : les chômeurs, bénéficiant des allocations de chômage et les chômeurs ayant terminé les études se trouvant en période d'attente de l'ONEM. Pour les années 1982, 1983, 1984, 1985, 1986, respectivement, 45%, 39,2%, 45,1%, 44% et 44,9% de l'ensemble des volontaires appartiennent à ces deux catégories.

**Tableau 7 : État civil et sexe des coopérateurs ONG (en %)**

Année	Célibataires Ho	Célibataires Fe	Total célibataires	Couples mariés
1968	13,0	55,0	68,0	32,0
1973	21,0	41,0	62,0	38,0
1978	28,5	37,0	65,5	34,5
1979	28,0	36,0	64,0	36,0
1980	28,0	36,0	64,0	36,0
1981	29,0	35,0	64,0	36,0
1982	24,7	32,8	57,5	42,5
1983	25,9	31,4	57,4	42,6
1984	25,8	31,4	57,2	42,8
1985	28,2	24,4	52,6	47,4
1986	25,2	26,8	52,0	48,0
1988	17,0	20,9	37,9	62,1
1989	17,7	21,0	38,7	61,3
1990	18,4	20,5	39,0	61,0
1991	19,4	22,7	42,1	57,9
1992	20,1	21,4	41,5	58,5
1993	20,2	22,0	42,2	57,8
1994	20,6	20,8	41,4	58,6
1995	19,4	22,6	41,9	58,1
1996	18,8	20,3	39,1	60,9
1997	21,5	21,5	43,0	57,0

Sources : INTERCODEV, *20 ans de volontariat, aperçu statistique (1968-1983)*, COPROGRAM ; *Evolutie van het volontariat* ; Statistische overzicht tot 1995.

Le tableau 7 consacré à l'état civil et au sexe des volontaires contient deux informations intéressantes. Premièrement, jusqu'au début des années 1980, les femmes étaient majoritaires. Depuis le début des années 1990, on assiste au rétablissement

<sup>34</sup> *Demain le monde*, n°19/20, 15 décembre 1989

d'un équilibre entre les deux sexes. La sur-représentation des femmes jusqu'au milieu des années 1980 va à l'encontre de l'image stéréotypée du volontaire : 'jeune homme dynamique et aventurier'. Ce constat est d'autant plus étonnant que la sur-représentation est encore plus forte avant les années 1970, période de 'l'émancipation des femmes' et des mouvements féministes. Peut-être faut-il chercher une explication dans le fait qu'auparavant bon nombre de religieuses ou de femmes laïques travaillaient sous un contrat de volontaire ONG.

Deuxièmement, de 1968 à 1994, le statut civil des coopérants ONG a profondément évolué. De 1968 à 1986, plus de la moitié des coopérants étaient célibataires. Jusqu'en 1981, la proportion des célibataires avoisinait même les 65%. En 1987, la tendance semble se renverser. À partir de cette date jusqu'à aujourd'hui, le taux des couples mariés avoisine les 60%. Au moins trois hypothèses peuvent être avancées pour expliquer ce changement. Durant la première période, le départ en tant que volontaire était avant tout un projet individuel, de jeunes, diplômés. Dans la mesure où le volontariat se professionnalise et que des exigences plus pointues au niveau de la formation et de l'expérience professionnelle, l'âge moyen des coopérants s'élève, la durée des missions s'allonge, le projet de partir devient une décision collective, de couple. Cependant, une étude sur le volontariat en Bolivie permet d'avancer une autre hypothèse. Des jeunes belges partent à la découverte du Sud, y prennent goût, rencontrent au Sud l'homme ou la femme de leur vie, décident d'y rester, et entament une mission de volontaire ONG. Le volontariat ONG répond plus à une demande personnelle du volontaire qu'à une demande du partenaire local. Les relations entre ONG d'envoi et les institutions locales paraissent d'ailleurs quasi inexistantes. Les ONG d'envoi belges entretiennent très peu de relations directes avec les institutions qui emploient des volontaires belges. À l'inverse, beaucoup de responsables des institutions boliviennes ignorent le nom de l'ONG d'envoi du volontaire. Olivier Pierard conclut d'ailleurs sur ce point : « *dans la majorité des cas les institutions boliviennes n'ont pas effectué de démarche auprès des organisations d'envoi pour engager des volontaires et que les ONG d'envoi répondent plus à des demandes de candidats volontaires qu'à des demandes de partenaires locaux* »<sup>35</sup>. Il y aurait donc au moins deux types de volontaires ou coopérants ONG :

- les coopérants ONG de nationalité belge détenteurs de compétences techniques ou professionnelles spécifiques qui partent au Sud à la demande d'un partenaire local ;
- les coopérants ONG de nationalité belge qui ont décidé de s'installer dans un pays du Sud, et qui grâce à une démarche personnelle obtiennent le statut et un poste de coopérant ONG.

Finalement, une raison supplémentaire expliquant la prépondérance actuelle des couples, pourrait résider dans le fait que les envois sont de moins en moins groupés et organisés dans des centres dirigés par des Européens. Dès lors les volontaires hésiteraient à partir comme célibataires.

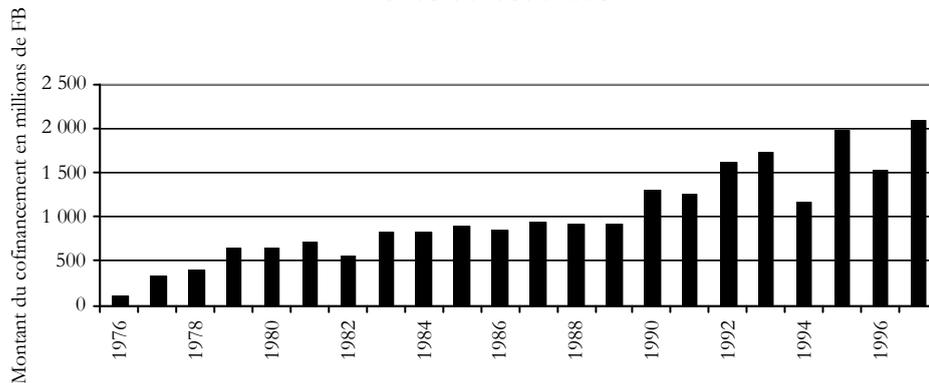
<sup>35</sup> O. PIERARD, *Le volontariat belge en Bolivie, Évaluation et suivi des volontaires belges en Bolivie*, Rapport de recherche établi pour l'AGCD et INTERCODEV, 1990, pp.27.

## Le cofinancement de projets ou programmes

L'évolution du montant total de cofinancement annuel attribué aux ONG de 1976-1997 montre que le pouvoir public a donné une importance croissante au travail des ONG. De 113 millions en 1976, le montant a été multiplié par vingt en deux décennies, et il s'élève à 2.104 millions en 1997. L'augmentation des subventions était progressive dans les années 1970 et le montant s'est stabilisé au cours des années 1980 entre 800-900 millions. Même s'il y a eu des fluctuations importantes au cours des années 1990, en partie expliquées par un paiement tardif dû à la lenteur administrative de l'AGCD, nous pouvons avancer qu'il y a une augmentation importante du budget, à partir de 1992.

Même si les conditions d'agrément définies par l'arrêté royal de 1976 étaient souples, nous ne constatons un véritable boom d'agrément qu'au milieu des années 1980 (de 104 ONG en 1980 on passe à 226 ONG en 1986). L'essai de professionnaliser le monde des ONG et de privilégier les grandes structures n'a montré que partiellement ses effets. À court terme, on constate la diminution rapide du nombre d'ONG agréées (de 221 ONG en 1989 on passe à 85 ONG en 1991), mais la situation s'est rééquilibrée, et en 1997 elles étaient à nouveau 151 à être agréées. À cet égard, il paraît fondamental d'analyser les stratégies de regroupement des ONG pour l'introduction des dossiers, porte laissée ouverte par l'arrêté royal de 1991.

**Graphique 4 : Subventions octroyées pour le co-financement de projets  
ONG de 1976 à 1997**



Sources : Rapports annuels de l'AGCD.

## Répartition géographique

Au fil des vingt dernières années, nous pouvons également constater une évolution de la destination des projets ONG par continent et pays. Alors que les projets en Afrique étaient prédominants (50% de l'ensemble) pour la période de 1976 à 1988, la situation a changé au cours des années 1990. Les projets en Amérique latine profitent désormais de 41% de l'ensemble du budget et même les projets en Asie gagnent de l'importance (21% pour la période de 1989-1997, contre 15% pour la période de 1981-1988). Le désinvestissement de l'Afrique s'explique à notre avis par deux fac-

teurs essentiels. Il y a d'abord la suspension de la coopération au Zaïre/Congo entre 1990 et 1993, puis ensuite les événements intérieurs au Burundi et Rwanda. Ces pays ont jusqu'au début des années 1990 profité d'un cofinancement très important, pour des raisons historiques que nous connaissons tous. Pour des informations plus détaillées nous renvoyons au graphique 2 et au tableau 2. Une analyse plus approfondie devrait ultérieurement permettre de comprendre le choix de certains pays plutôt que d'autres, selon les périodes et les ONG.

**Tableau 8 : Répartition des subventions de cofinancement par continent (en %)**

	1976-1981	1981-1988	1992-1997
Asie	18,50	15,0	21,0
Afrique	50,0	50,50	35,0
Amérique	30,0	33,80	41,0

Sources : CETRI (1983), Couderé et Waterloos (1989) ; Service statistique de l'AGCD.

**Tableau 9 : Répartition des subventions de cofinancement par pays**

Période 1976-1981			Période 1992-1997		
Pays	En millions	%	Pays	En millions	%
Zaïre	490	18,1	Brésil	598,9	5,9
Rwanda	240	8,9	Inde	541,4	5,3
Mali	141	5,2	Zaïre/Congo	480,9	4,7
Venezuela	136	5	Bolivie	439,1	4,3
Philippines.	134	5	Chili	428,5	4,2
Inde	128	4,7	Pérou	426,5	4,2
Vietnam	114	4,2	Philippines	373,3	3,6
Bolivie	87	3,2	Rwanda	362,5	3,5
Burundi	83	3,1	Équateur	329,9	3,2
Burkina	83	3,1	Nicaragua	313,3	3
Indonésie	82	3	Tanzanie	305,2	3
Haïti	73	2,7	Guatemala	248,4	2,4
Colombie	63	2,3	Colombie	224,4	2,2
Brésil	62	2,3	Kenya	180	1,7
Cap-Vert	61	2,2	Sénégal	178,5	1,7
Sénégal	57	2,1	Togo	177	1,7
Pérou	55	2	Vietnam	177	1,7
Tanzanie	48	1,8	Burundi	173,7	1,7
Algérie	34	1,3	Cambodge	170,3	1,6
Cambodge	33	1,2	Haïti	168,5	1,6
Total	81,40		Total	61,20	

Sources : CETRI (1983) et Service des statistiques de l'AGCD.

## La répartition sectorielle des projets et programmes

La répartition sectorielle des projets et programmes paraît difficile voire impossible. Plusieurs éléments expliquent cette situation. La répartition sectorielle, telle qu'opérée pour les périodes de 1976 à 1981 et de 1981 à 1988, se base sur une classification de l'OCDE, datant des années 1960. Entretemps les modes d'intervention des ONG ont beaucoup changé.

**Tableau 10 : Répartition sectorielle du cofinancement en %**

	1976-1981	1981-1988
Services pub.	6,3	8,6
Agriculture	19,1	24,5
Industrie	8,8	11
Commerce	1,2	1,5
Enseigne.	11,6	6,3
Santé	17	14,5
Infra. soc.	27,9	22,6
plurisectoriel	8,1	10,8

La majorité des projets s'inscrivent dans plusieurs secteurs d'activités. Ceci est d'autant plus vrai au cours des trois premières décennies du développement où des conceptions holistes du développement, comme le développement intégré sont véhiculées.

Si les réformes au cours des années 1990 ont favorisé la spécialisation sectorielle des ONG, force est de constater que l'exercice de classification des projets ou programmes reste difficile. Ainsi, pour avoir une représentation plus claire de la répartition sectorielle des activités de développement au Sud, COPROGRAM a procédé en 1999 au classement des ONG par spécialisation sectorielle sur base des coûts des postes financement partenaire et envoi de coopérants-ONG. Seulement 60% des activités ont pu être clairement associées à six secteurs d'activités. Cette classification nous permet néanmoins de montrer quelques tendances au niveau de l'orientation sectorielle des activités. Les trois secteurs d'activité traditionnels, c'est-à-dire l'agriculture et la sécurité alimentaire (28,5%), la santé (24,4%) et l'enseignement (19%) restent les secteurs d'intervention privilégiés des ONG. Ils sont suivis des secteurs de démocratisation et des droits de l'homme (11,1%), des activités économiques (9,4%) et du bien-être (7,6%).

## Répartition par ONG

L'analyse des ONG qui ont le plus bénéficié du cofinancement par l'État belge n'est pas seulement importante pour comprendre la structuration du monde des ONG, mais elle est aussi révélatrice de la structuration de la société belge autour des piliers et de la politisation profonde de la coopération non gouvernementale de notre pays. Une première constatation s'impose quant à la répartition du budget de cofinancement durant la période de 1976 à 1997. Vingt ONG se partagent la majorité du budget, même s'il y a au fil des années un accès plus facile pour les autres ONG. De 100 à 200 ONG agréées, les vingt plus grandes touchent entre 70 à 80% du budget total, selon la période envisagée. En regardant de plus près, une deuxième constatation s'impose, la prépondérance des ONG liées directement ou indirectement aux piliers. Il y a d'abord l'importance des ONG du monde catholique, essentiellement flamand (DMOS/COMIDE, Broederlijk Delen, Overseas Missions Secretariat/Wereld Solidariteit, DAMIAAN-AKTIE,...), mais aussi de celles proches des partis politiques (ACT, l'ONG du CVP, FCD et FOS les ONG des partis socialistes et DELIPRO des libéraux).

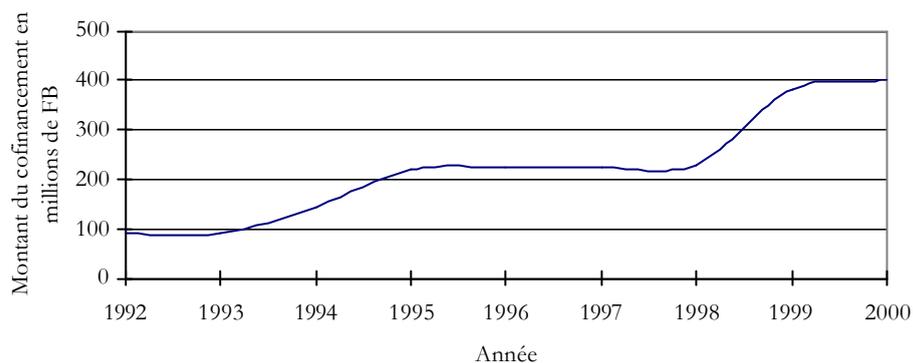
**Tableau 11 : Répartition des cofinancement par ONG (en millions de BEF)**

1976-1981			1981-1988			1990-1998		
		Régime linguistique			Régime linguistique			Régime linguistique
1.COMIDE/DMOS	579,5	Bilingue	1. COMIDE	1129,8	Bilingue	1. C/DMOS	1.459	Bilingue
2. SOS-FAIM+Honger	234,3	Bilingue	2. SOS Faim	335,2	F	2. FOS	1.324	NL
3. FCD/FOS	209,4	Bilingue	3. B.D.	329,5	NL	3. BD/Kom	775	NL
4. E.F./B.D.	181,5	Bilingue	4. FOS.	297,3	NL	4. ACT/Aar	620,6	NL
5. OXFAM-Belgique	155,9	Bilingue	5.OMS.	271,1	Bilingue	5. NCOS	605	NL
6. WSM.	102,7	Bilingue	6. OXFAM-Belgique	265,8	Bilingue	6. OXFAM	567	Bilingue
7. VIWOS	91,7	NL	7.VIWOS	264,3	NL	7. DISOP	556	NL
8. Iles de Paix	87,1	Francophone	8. PROTOS	185,2	NL	8. VECO	391	NL
9. COOPIBO	85,1	NL	9. DELIPRO	176,8	Bilingue	9. DAMIEN	371	Bilingue
10. CDI-Bwamanda	78,2	NL	10. COOPIBO	157,3	NL	10. WSM	333	Bilingue
11. Amis .Damien	67,8	Bilingue	11. FONCABA	144,1	Bilingue	11. FCD	276	F
12.Floresvrienden	59,1	NL	12. Solidarité mondiale	141,5	Bilingue	12. VIC-Livos	222	NL
13. DELIPRO	48,4	Bilingue	13. NCOS	126,7	NL	13. OMS	204	Bilingue
14. Withuis	41,5	NL	14. Withuis	125,5	NL	14. CIFCD	199	F
15. ESNAC	40,6	NL	15. Coopération et progres	104,8	F	15. SLCD	195	F
16. Croix Rouge	39,1	Bilingue	16. ACTEC	98,9	F	16. PROTOS	190	NL
17. PROTOS	35,4	NL	17. DISOP	98,3	NL	17. FODEP	189	Bilingue
18. CMTM	33,4	F	18. CEAM	96,6		18. MSF	184	Bilingue
19. Terre	33,4	F	19. FOPELRA A+ amis	88,0	Bilingue	19. ACTEC	175	Bilingue
20. DISOP	31,9	NL	20. Croix Rouge	71,8	Bilingue	20. MEMISA	141	Bilingue
% du total	82,50			73,16			69,60	

## Les activités d'éducation au développement

Le financement des activités d'éducation au développement des ONG par l'État belge remonte à 1980. S'il y a eu une augmentation sensible du budget après l'introduction du nouvel arrêté royal de 1991, l'impulsion décisive de ce type d'activités à partir de 1994. On passe d'un budget annuel de 90 millions en 1993 à un budget de 145 millions en 1994, puis à 219 et 224 millions pour les années suivantes. La forte valorisation de ce type d'activités est due à la politique de R. Moreels et notamment à sa grande campagne de sensibilisation « Annoncer la couleur ».

**Graphique 5 : Cofinancement de l'AGCD pour des activités d'éducation au développement**



# Rôles et enjeux pour les ONG de coopération au développement

---

Les principaux changements identifiés tout au long des chapitres précédents permettent de faire un état des lieux du secteur des organisations non gouvernementales en Belgique et d'identifier les enjeux qui se posent aux ONG pour les années à venir.

## Les ONG : un monde très hétérogène

Selon une enquête réalisée par ACODEV<sup>36</sup>, le budget total des ONG de développement belges s'élevait en 1998 à 181.871.648 euro, c'est-à-dire à 7,274 milliards de BF. Les dons privés représentent 36 % des sources de financement des ONG belges, c'est-à-dire 65.319.944 euro. Les subsides publics fédéraux belges représentent la première source de financement des ONG, 43,7 % de l'argent des ONG provient de l'État belge. Les fonds venant de l'Union européenne participent pour 20% au budget des ONG. Cette répartition globale des sources de financement peut pourtant cacher des grandes disparités entre les différentes ONG. La différence dans les modalités de financement des ONG au Nord et au Sud du pays apparaît au tableau suivant.

**Tableau 12 : Sources de financement des ONG selon le régime linguistique (en %)**

ONG/source du fin.	Dons privés	Subsides européennes.	Subsides pub. belges
francophones	29,2	12,5	58,2
bilingues	37,0	32,3	30,7
néerlandophones	37,0	5,3	57,5

Les ONG francophones bénéficient proportionnellement de moins de dons (29%) que les ONG néerlandophones et bilingues. Par contre la dépendance financière tant des ONG francophones que néerlandophones par rapport aux subsides publics belges reste très forte. L'argent provenant de cette source représente en moyenne 57% du budget des ONG.

En classant les ONG selon l'importance financière, on distingue les grandes ONG (budget > 2 millions d'euro), les moyennes ONG (budget entre 2 et 0,5 millions d'euro) et les petites ONG (budget de < de 0,5 millions d'euro).

---

<sup>36</sup> L'étude d'ACODEF confirme les tendances mise en évidence par l'enquête de CODEV en 1997 sur les dépenses des ONG en 1994, 1995 et 1996 portant sur les quatre domaines d'activité (financement de projet ou programme, éducation au développement, envoi de coopérants-ONG, bourses d'études et stages).

Dans la première catégorie, nous trouvons seize ONG, dont neuf bilingues, cinq néerlandophones<sup>37</sup> et deux francophones. À côté d'Entraide et Fraternité et la Croix Rouge, SOS-Faim peut être considérée, comme troisième grande ONG francophone (1,937 millions d'euro). Seules quatre ONG, dont le budget dépasse 2 millions d'euro, sont financièrement indépendantes par rapport aux subsides publics, c'est-à-dire qu'elles se financent presque exclusivement par les dons privés (entre 90 et 95%). Il s'agit du Rode Kruis Vlaanderen, de la Croix Rouge, de Broederlijk Delen et de l'UNICEF. Quatre autres ONG sont moyennement indépendantes des fonds publics dans la mesure où au moins la moitié du budget de l'ONG est financé grâce aux dons privés. Il s'agit d'Entraide et Fraternité, de Caritas, du NCOS et de la Fondation Damien. Les huit autres ONG qui restent sont fortement dépendantes des subsides publics<sup>38</sup>. Un calcul supplémentaire illustre la prédominance de ces seize ONG en Belgique. L'ensemble de leur budget représente 70% du budget de toutes les ONG ou associations reprises dans l'étude, c'est-à-dire 156 organisations.

Plus fondamentalement, il s'agit de souligner la situation exceptionnelle de Médecins sans frontières dans le monde des ONG belges. Avec un budget total de 44.776.086 d'euro en 1999, l'ONG à elle seule, représente 25% du budget total de 156 ONG en Belgique.

Dans la deuxième catégorie des moyennes ONG (budget entre 2 et 0,5 millions d'euro) se trouvent vingt ONG (neuf francophones, cinq bilingues et six néerlandophones). À la troisième catégorie appartiennent 120 ONG ou associations. Cette analyse du budget des ONG fait apparaître un clivage important entre les différents types d'ONG, au point où nous devons nous demander s'il est pertinent de les regrouper sous la même définition d'ONG de développement.

Le récent *Atlas des ONG* réalisé par la fédération COPROGRAM montre la répartition des dépenses par type d'activités des ONG néerlandophones et bilingues. Le financement des partenaires (36,9%) et l'aide d'urgence (36,5%) constituent 72,4% de l'ensemble des dépenses des ONG, tandis que l'envoi des coopérants-ONG (6,1%) et l'éducation au développement (5,9%) ne représentent que 11% du total de leur dépenses.

Mais l'évolution du cofinancement bilatéral et multilatéral des ONG pose une question plus fondamentale, celle de l'indépendance politique des ONG.

## **Le changement du contexte d'intervention des ONG au Nord et au Sud**

Les ONG sont le reflet de la diversité institutionnelle propre à la Belgique et leurs activités s'articulent autour de problématiques et modes d'intervention qui pui-

<sup>37</sup> Il vaudrait mieux parler de sept ONG, parce que ACT et Vredeseilanden-COOPIBO n'apparaissent plus dans la première catégorie parce qu'ils ont budgétisé la majorité de leurs fonds au niveau de leur consortium.

<sup>38</sup> COMIDE-DMOS, Handicap International, MSF, OXFAM-Solidarité, Solidarité Mondiale, Volens, DISOP et FOS.

sent leur origine dans la période coloniale et dans des conceptions d'aide et de coopération élaborées entre 1960 et 1990. Indépendamment de leur conception du développement, leur travail se base au moins implicitement sur la différence construite entre le Nord et le Sud, dont les situations et enjeux d'ordre socio-économique, culturel et politique divergent. L'intensification du processus de globalisation et la prise de conscience de cette globalisation rendent problématiques ces conceptions, analyses et mode d'intervention classiques des ONG.

Les formes de solidarité internationale entre les ONG belges et leurs partenaires du Sud sont fortement tributaires du contexte dans lesquelles elles ont émergé. Les quarante dernières années ont été marquées par des changements majeurs du contexte d'intervention des ONG au Nord et au Sud, au niveau politique (décolonisation, guerre froide, processus de transitions politiques au Sud, réformes institutionnelles, bonne gouvernance, ...), économique (*golden sixties*, chocs pétroliers, ajustement structurel, globalisation financière,...), social (deux guerres mondiales, nouvelles classes moyennes, dualisation de la société, dé-traditionnalisation et individualisation,...) et idéologique (esprit colonial, la modernisation, le tiers-mondisme, le sans-frontiérisme, la société civile,...).

Depuis la fin des années 1980, nous constatons une explosion du nombre des ONG au Sud et une valorisation du rôle des ONG du Nord comme opérateur de la coopération. Leur capacité à produire une image renouvelée du Sud s'est aussi considérablement affirmée. Simultanément, c'est la conception même de la solidarité avec le Sud qui est transformée tant dans son idéologie que dans ses pratiques. Le renforcement de ces acteurs qui s'organisent désormais en réseaux internationaux et opèrent sous diverses formes de partenariat international et inter-institutionnel est loin d'être seulement dû à leur dynamisme propre, mais doit son importance à une politique volontariste de la part de diverses coopérations multilatérales et bilatérales.

Au-delà de l'implication grandissante des ONG occidentales comme co-exécutants des programmes de coopération au développement des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, elles ont été aussi reconnues comme interlocuteurs privilégiés au niveau de la définition des programmes politiques lors des diverses conférences des Nations Unies pendant les années 1990. Les ONG sont d'ailleurs devenues les intervenants principaux lors des crises humanitaires majeures de cette décennie.

Les propos sur la société civile ne sont pourtant pas restés un privilège des sociétés du Nord. Au cours des années 1990, le rôle des sociétés civiles du Sud a été aussi revalorisé, dans le cadre des programmes et des projets de développement des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux. L'idée de base qui sous-tend l'ensemble de ce raisonnement est la suivante. L'absence de société civile au Sud a mené à des gouvernements faibles et à des sociétés basées sur le paternalisme, l'exploitation, la corruption et la pauvreté. L'idée est donc de dire que sans une société civile forte, il ne peut y avoir de débat sur les politiques économiques et sociales à mener. Sans une société civile forte, le capitalisme de marché devient un capitalisme mafieux, et sans société civile la démocratie est un terme vide de sens. Or cette notion de société civile est davantage un symptôme qu'un concept. Historiquement les auteurs y ont vu

des réalités différentes voire contradictoires. La conception qui prévaut aujourd'hui reste extrêmement restrictive<sup>39</sup>.

Du point de vue des bailleurs de fonds internationaux, la valorisation de la société civile au Sud à la fin des années 1980, s'inscrit au niveau politique dans le cadre de la pensée néo-libérale et des programmes d'ajustement structurel qui y sont associés. Premièrement, il s'agit de réduire l'État, pour le rendre plus efficace, plus transparent et donc plus légitime. Deuxièmement, il s'agit de favoriser le développement de la société civile, qui d'une part devrait remplir en partie le vide laissé par le retrait des institutions publiques, et d'autre part jouer un rôle d'intermédiaire dans le cadre du processus de décentralisation et de démocratisation<sup>40</sup>.

Les ONG, comme acteurs de la société civile, sont donc devenues des interlocuteurs privilégiés (en tous cas très visibles) de la coopération internationale, et cela tant au niveau international, national que local. Longtemps marginalisées dans le complexe de la coopération internationale, leur problématisation de la réalité, leurs thèmes et méthodes de travail sont devenus légitimes au Nord comme au Sud de la planète. Nous constatons ainsi un processus d'uniformisation et de pacification des pratiques à l'intérieur du monde de la coopération : *gender*, appui à la société civile, développement durable, *good governance*, *empowerment*, pour en citer quelques-unes, deviennent des problématiques consensuellement partagées. Mais derrière cette uniformisation apparente des pratiques politiques, culturelles et idéologiques, se cachent des logiques de fonctionnement spécifiques selon les institutions ou contextes envisagés. Le nouveau contexte institutionnel est vécu selon les acteurs, comme opportunité ou piège, liberté ou dépendance, source de pouvoir ou non-pouvoir. Les grandes ONG qui agissent déjà comme *global players* voient leur position renforcée<sup>41</sup>, d'autres structures sont confrontées à des problèmes d'orientation et d'identité<sup>42</sup>, d'autres encore inventent de nouvelles formes de coopération quand les anciennes n'ont plus de sens<sup>43</sup>.

Dans le réseau des *global players*, les ONG ne jouent pourtant jusqu'ici qu'un rôle secondaire. Contrairement aux acteurs du marché, elles ne disposent pas de ressources économiques et financières propres leur permettant d'influencer le cours des dé-

<sup>39</sup> K. KUMAR, « Civil society: an inquiry into the usefulness of an historical term », in *British Journal of Sociology*, volume 44, n° 3, septembre 1993, p. 375-395.

<sup>40</sup> H.-S. MARCUSSEN, « Les ONG et la construction de la société civile dans les pays en développement », in *ONG et développement. Société, économie, politique*, Karthala, 1998.

<sup>41</sup> Au cours des années 1990 un certain nombre d'ONG se sont transformées en ONG 'multinationales'. Save the children, Plan International, OXFAM, CARE, World Vision, CIDSE et Médecins sans frontière sont devenues les dominantes de la scène des ONG tant au niveau de leur grandeur qu'au niveau du message qu'elles diffusent. Ensemble leur budget s'élève probablement autour des 1,5 billions de dollars. Ces ONG transnationales sont enregistrées et actives dans plusieurs pays à la fois, et sont grâce à leurs compétences, réseaux relationnels et moyens logistiques, beaucoup plus efficaces et opérationnelles que les structures étatiques, lors de crises humanitaires. Elles font parties des nouveaux *global players*, organisés comme entreprise en réseau. I. SMILIE, *The alms bazar. Altruism under fire- Non-Profit -Organizations and international development*, Intermediate Technology Publications, 1995.

En particulier, nous observons ces problèmes à l'intérieur du monde des ONG francophones, qui est constitué de nombreuses petites et moyennes structures.

<sup>43</sup> La prolifération ces dernières années d'ONG de recherche, de réseaux d'information ou de *lobbying* en est un indicateur sérieux.

cisions stratégiques. Leurs ressources sont de l'ordre du *soft-ware*: compétences de plus en plus professionnelles, engagement, image dynamique et intègre, l'idéalisme. Mais la globalisation a été d'une certaine façon aussi réappropriée par les ONG. Les nouveaux moyens de télécommunication sont utilisés d'une façon intensive et efficace par les ONG. La globalisation culturelle a aussi favorisé l'intégration des ONG dans le système international. L'emploi de l'anglais américain, les structures organisationnelles, les thèmes et les méthodes de travail ont harmonisé leurs modes de fonctionnement et favorisé leur coordination (voir l'alerte contre l'AMI sur le net). La globalisation du paradigme néolibéral a également profité aux ONG. L'anti-étatisme de droite et de gauche renforce leur rôle dans le cadre de la politique de la *global governance*. Et elles sont perçues comme nouveaux partenaires profitant 'd'avantages comparatifs' par rapport aux États en matière de réalisation des programmes et projets de développement. Au niveau des institutions politiques internationales, elles sont considérées comme les représentants de la société civile internationale<sup>44</sup>.

Ces évolutions du contexte d'intervention des ONG montrent que la globalisation<sup>45</sup> a remplacé le tiers-monde comme nouveau cadre de référence de la solidarité internationale. L'analyse du contexte international ne s'opère plus à travers les grilles de lecture de la guerre froide (conflit est-ouest, théorie de la modernisation ou de la dépendance, prépondérance du cadre national,...), mais à travers des cadres qui essaient d'analyser l'exclusion au Nord et au Sud d'une façon symétrique. Ces cadres se traduisent dans les campagnes, les projets et les programmes des ONG. Le processus de globalisation valorise l'émergence de nouveaux cadres de référence et d'actions et en dévalorise d'autres. Dans la société en réseau ou mondialisée, les cadres de référence et d'actions basés sur la stabilité et ceux de la société de l'ère de la guerre froide perdent de leur pertinence, tandis que ceux basés sur la flexibilité, la mobilité et le travail en réseau sont les nouveaux supports d'action et de réflexion.

## Le changement des formes d'engagement pour la solidarité internationale

Les auteurs qui ont étudié l'évolution de l'engagement citoyen et militant dans nos sociétés occidentales ont en commun de mettre en évidence ce que nous appe-

<sup>44</sup> P. WAHL, «Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungs-Organisationen», in *Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftlich Produktivkraft*, Westfälisches Dampfboot, 1997, pp.293-314.

<sup>45</sup> Ulrich Beck définit le concept de globalisation comme «des processus qui créent des relations sociales transnationales, des nouveaux lieux, des nouvelles formes de mélange culturel, et qui revalorisent des cultures locales» (U. BECK, troisième édition, *Was ist Globalisierung ?*, Edition Zweite Moderne, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1997). La spécificité du processus de globalisation aujourd'hui se trouve dans l'extension et la densification des réseaux et espaces sociaux, physiques et virtuels, au niveau transnational. Ce processus traverse aussi bien les institutions médiatiques, culturelles, économiques et politiques. Ce qui est nouveau, ce ne sont pas seulement la vie et l'action quotidienne au-delà des frontières nationales, mais la perception de cette transnationalité.

lons la fin des idéologies et la dévalorisation des formes traditionnelles et institutionnalisées d'engagement.

Nous constatons une double évolution de l'engagement solidaire : professionnalisation d'une part et multiplication des formes d'engagement 'distancié'<sup>46</sup>, d'autre part. Cette constatation se voit confortée par une étude allemande de F. Nuschler et K. Gabriel<sup>47</sup> (1995) sur l'engagement tiers-mondiste, qui constate que l'effritement de la solidarité touche d'abord les formes traditionnelles et conventionnelles de solidarité (la famille, le voisinage, le travail, le devoir chrétien). L'individualisation détruit les anciennes formes de solidarité – classistes, corporatistes et nationales – tandis qu'elle crée simultanément des possibilités pour l'émergence de nouvelles formes de solidarité décloisonnées.

Deux prises de conscience de la modernité avancée ont contribué à l'émergence d'une solidarité universelle : tout d'abord la prise de conscience d'une dé-territorialisation sociale, faisant naître le sentiment de détenir des intérêts et objectifs communs<sup>48</sup> ; ensuite, une prise de conscience se référant aux risques écologiques<sup>49</sup>. L'individualisation abolit les frontières traditionnelles de la solidarité mais place aussi celle-ci dans de nouvelles conditions : les exigences personnelles et sociales en termes de signification et de sens de l'engagement, ainsi que les exigences de justification, se multiplient. Pourquoi s'engage-t-on ou se solidarise-t-on pour telle cause et pas pour une autre ? À côté de ces questions, intervient l'importance d'appartenir à un groupe car les nouvelles formes de solidarité n'en exigent pas pour autant moins de reconnaissance sociale. Afin de s'orienter dans la multiplicité des possibles, l'engagement soumis au besoin de réalisation personnelle nécessite un lien social fort<sup>50</sup> mais ce lien sera, plus que par le passé, poursuivi et construit par l'individu lui-même, sous forme, par exemple, de groupes et de réseaux auto-constitués, c'est-à-dire constitués en dehors des grandes organisation ou piliers, comme en Belgique. L'engagement solidaire se construit de moins en moins sur base du 'devoir chrétien' ou d'une 'idéologie', mais il devient plus réflexif. Dans ce processus, l'efficacité et le sens de l'action indi-

<sup>46</sup> Selon Jacques Ion, L'engagement distancié se caractérise par les éléments suivants. Premièrement, « *Le nouveau modèle circonscrit des rassemblements de durée limitée, sur des objectifs restreints, contractuels en droit comme en fait, généralement à l'intérieur de groupes monofonctionnels. Il suppose des formes légères et souples de fonctionnement ne débordant pas sur la sphère privée bien que pouvant fortement impliquer la personne* ». La conséquence de cette nouvelle forme d'engagement est que le réseau n'est donc plus une donnée initiale, mais il est le résultat de l'action. Deuxièmement, la Nation est de moins en moins la référence obligée. Les groupements intervenant dans l'espace public ont pour la plupart, soit un horizon local, soit un horizon mondial. Troisièmement, c'est la personne singulière qui se trouve impliquée. La mobilisation n'y signifie pas renoncement à soi, bien au contraire. Cette implication ne pose pourtant dans la plupart des cas pas de problèmes parce qu'elle est toujours circonstanciée. L'engagement distancié suppose l'établissement d'un écart avec les rôles créés ordinairement dans le fonctionnement des groupements. « *Cette défiance envers les mécanismes de délégation et la priorité accordée à l'implication personnelle ont pu faire parler de « militantisme moral* ». », J. ION, *La fin du militantisme ?* Éditions de l'Atelier, coll. Enjeux de société, Paris, 1997.

<sup>47</sup> F. NUSCHLER et al., *Christliche Dritte-Welt-Gruppen : Praxis und Selbstverständnis*, Mainz, Matthias-Grünwald-Verlag, Serie Forum Weltkirche, Band 5, 1995, 446 p.

<sup>48</sup> K.-O. HONDRICH, CL. KOCH-ARZBERGER, *Solidarität in der modernen Gesellschaft*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 1994.

<sup>49</sup> U. BECK, troisième édition, *Was ist Globalisierung ?*, op. cit.

<sup>50</sup> G. SCHULZE, *Die Erlebnisgesellschaft, Kulturosoziologie der Gegenwart*, Campus Verlag, Frankfurt und New-York, 1993.

viduelle ou collective sont en permanence interrogés par les personnes engagées. Ceci place les ONG devant des nouvelles demandes, de justification de leur travail et d'actions.

Si nous tentons donc de comprendre le passage d'un engagement militant collectif vers un engagement de type professionnel ou distancié, sous la pression d'une individualisation grandissante, nous sommes confrontés au paradoxe de l'engagement distancié. En effet, l'engagement strictement citoyen et individuel perd la dimension communautaire ou domestique inhérente à l'engagement militant classique. Or, la sociabilité, le sentiment d'appartenir à un groupe et de se sentir utile, se trouve être à la base de la rétribution du militantisme.

La question fondamentale à comprendre est le passage d'un engagement militant collectif vers un engagement individuel ou professionnel. Au niveau des ONG de solidarité internationale, nous constatons à la fois une décollectivisation des adhérents, mais aussi des victimes au Sud.

La professionnalisation du secteur des ONG ces dix dernières années a changé les formes d'engagement pour la solidarité internationale et le bénévolat se fait plutôt rare, sauf des exceptions notables comme les Magasins du monde ou dans le cadre ponctuel de campagnes de récolte de fonds. Alors qu'auparavant les membres ou adhérents se définissaient par une forte identité collective à l'intérieur des institutions classiques des piliers belges, leur effritement et l'emploi intensif de stratégies de *fundraising* individualisées contribuent à un changement de la forme de l'engagement.

## Quel rôle doit jouer encore le coopérant ONG ?

Le nouveau discours sur le partenariat, la croissance des ONG au Sud et leur progressive professionnalisation posent le problème de l'envoi de volontaires sous un angle différent et rendent les formes classiques d'intervention problématiques. Quelle peut encore être aujourd'hui la justification de l'envoi ? Quelle est aujourd'hui la perception du rôle du coopérant ONG ? Tant au niveau flamand qu'au niveau francophone, les discussions et réflexions à ce sujet se sont multipliées ces dernières années.

La fédération des ONG flamandes a demandé à ATOL et South Research de faire une recherche sur le rôle des coopérants ONG flamands dans la coopération internationale. Plusieurs éléments en ressortent. D'abord, la majorité des ONG contactées insistent sur le changement contextuel. En effet, la légitimité de la coopération diminue progressivement dans l'opinion publique. Les récents scandales, la remise en question de l'efficacité des projets, l'insistance sur l'importance de l'éducation au développement ici et l'idée de substitution associée au volontariat font que l'envoi de coopérants n'est plus à la une.

Toutes les ONG insistent sur le fait que l'envoi se fait exclusivement sur base d'une demande du partenaire local. Vu que la compétence professionnelle des partenaires a sensiblement augmenté, ceux-ci font appel à des compétences spécifiques, ce

qui oblige l'ONG d'envoi à réfléchir plus qu'auparavant sur la pertinence de l'envoi et le choix d'un volontaire. Est-ce que les coopérants ne remplissent pas une fonction que le partenaire local pourrait lui-même prendre en charge ? Par quels arguments les ONG justifient-elles encore l'envoi de coopérants ?

Les ONG distinguent du côté flamand trois types de fonctions du coopérant ONG : la représentation, l'assistance technique et l'échange.

### ***Le représentant***

Les ONG ont réalisé que l'attente de qualité du travail ne pouvait être rencontrée sans une présence du service de financement des partenaires sur le terrain. De plus en plus, on voit apparaître dans les plans d'action l'utilisation d'un représentant régional ou d'un bureau national. Les attentes, tâches et fonctions de ce bureau peuvent être diverses. Pour le financement des partenaires, il s'agit d'introduire une analyse de la situation du pays, d'identifier de nouveaux partenaires potentiels, de négocier avec les partenaires existants, d'encadrer les coopérants, de contrôler l'utilisation des ressources financières. Pour les services de l'ONG au Nord, il peut s'agir de récolter des informations pour le travail d'éducation au développement, de recherche ou de lobbying, ou d'accueillir des visiteurs. Ces tâches sont les nouveaux rôles qui attendent de plus en plus de coopérants.

### ***L'assistance technique***

Il s'agit de la fonction classique remplie par les coopérants ONG. La plupart d'entre eux sont actifs dans ce domaine. La transmission de compétences et le renforcement organisationnel se trouvent au centre du travail du coopérant. En réalité, les coopérants remplissent rarement des rôles opérationnels dans la réalisation de projets. D'habitude, le coopérant est au service d'une ou de plusieurs organisations partenaires dans une région. Il remplit surtout un rôle de conseiller, sans pouvoir de décision. Le risque de substitution est important dans l'exercice de ce type de fonction. Et dans la mesure où l'expertise locale s'accroît et que les attentes des partenaires se précisent, ce type de fonction du coopérant va être de plus en plus remis en question.

### ***L'échange***

Faire une expérience interculturelle intéressante, faire des expériences enrichissantes pour un travail politique ou éducatif futur dans sa propre société, commencer une carrière de coopérant. Dans cette option, la compétence professionnelle du coopérant a une moindre importance et le risque de substitution est moindre. Il s'agit d'un service rendu du partenaire local à l'ONG du Nord. La question de la réciprocité est posée : l'échange ne doit pas seulement se faire en sens unique. Un certain nombre d'ONG se situent à ce niveau pour la coopération future.

Les réformes, commissions et recherches successives réalisées au cours des années 1990, témoignent du malaise qui entoure le rôle actuel du coopérant ONG. Plusieurs ambiguïtés subsistent. Alors qu'il a été répété à de nombreuses reprises que

l'envoi d'un expert ou technicien ONG ne se justifie plus dans de nombreuses situations, vu les compétences locales suffisantes, force est de constater que la majorité des coopérants en fonction remplissent un rôle d'expert technique. La fédération des ONG d'envoi, le rapport de recherche de ATOL et l'étude TRANSITEC insistent sur l'importance de la fonction d'échange du coopérant. L'envoi du coopérant devrait permettre de réduire le risque de substitution, d'acquérir une meilleure connaissance des réalités du terrain en perpétuel changement et une meilleure connaissance de l'autre. Les pratiques de recrutement des ONG d'envoi, le cadre juridique actuel, ainsi que les demandes des partenaires locaux vont pourtant dans le sens inverse. Les ONG recrutent rarement des jeunes de moins de 26 ans et elles exigent une formation et expérience professionnelle de plus en plus importante. Les conditions d'agrément des coopérants renforcent cette professionnalisation du statut et les partenaires locaux demandent des expertises très pointues.

La majorité des cadres des ONG de l'époque post-coloniale ont vécu en outremer. La génération suivante était, soit porteuse de ce même héritage colonial, soit partie comme coopérant ONG. La situation est différente pour la nouvelle génération. Les possibilités d'envoi de coopérants sont actuellement restreintes et il est difficile d'appréhender les effets des projets d'envoi de jeunes pour une courte durée dans les pays du Sud. Ces projets permettent-ils l'émergence de l'engagement durable pour la solidarité internationale ou renforcent-ils les clichés sur les sociétés du Sud : les images misérabilistes ou le relativisme culturel ?

Une autre ambiguïté du statut actuel des coopérants est liée aux nouvelles conceptions du partenariat. Le monde des ONG et les pouvoirs publics prennent conscience que la question des ressources humaines doit être traitée dans sa globalité. L'arrêté royal de 1997 va dans ce sens en intégrant les formes classiques d'utilisation des ressources humaines, dans un seul dispositif en permettant par la création de la catégorie « autres formes d'envoi » une diversification de l'utilisation des ressources humaines en fonction de l'âge, de la compétence et de l'origine géographique. Si les nouvelles formes d'envoi, Sud-Sud, Sud-Nord etc. sont déjà utilisées par un certain nombre d'ONG, ces pratiques sont loin de constituer une généralité.

## **Le partenariat : d'une conception idéologique à une conception pragmatique**

Le partenariat est devenu un concept central de la relation de solidarité internationale entre les ONG du Nord et du Sud au cours des années 1990. Il est également une notion centrale de la récente réforme de la coopération au développement belge concernant le système de cofinancement des organisations non gouvernementales. L'existence d'un partenariat avec une entité clairement identifiée au Sud, formalisé par des accords écrits, est devenue une condition obligatoire afin de pouvoir bénéficier d'un cofinancement des projets ou programmes des organisations non gouvernementales par l'État belge. Cependant la définition du partenaire reste floue (« l'organisation ou l'institution avec laquelle l'ONG coopère dans le pays partenaire » - art. 6 de

l'arrêté royal du 18 juillet 1997) et la définition même de la notion de partenariat est absente de cette législation.

Cette notion de partenariat, souvent utilisée et recouvrant des pratiques très hétéroclites, est apparue progressivement à partir des années 1970 pour désigner la volonté de considérer les pays du Sud comme sujets, et non comme objets de leur propre développement, ainsi que pour marquer une rupture à l'égard de relations de simples donateurs-bénéficiaires.

Comment expliquer le fait que la notion de partenariat est devenue une notion centrale de la coopération au développement ? La réponse se situe au niveau de la prise de conscience, par les décideurs politiques, les acteurs de terrain et les scientifiques, que l'efficacité et la durabilité des projets et programmes de développement des quarante dernières années est restée faible à cause de la « *non-prise en compte de la relation humaine* » entre les partenaires du Nord et du Sud <sup>51</sup>.

Alan Fowler (1992, 1993) a montré que partenariat a deux significations. La première est d'ordre idéologique (axe progressiste – conservateur). La seconde est d'ordre pragmatique. Le partenariat constitue un mécanisme de coopération qui essaie de changer les relations de pouvoir inégalitaires. Plusieurs études montrent qu'il existe souvent une différence énorme entre la conception idéale (idéologique ou normative) et la pratique vécue. Le défi qui se pose aux ONG n'est pas seulement de passer d'une conception idéologique à une conception pragmatique, mais d'étendre le champ d'application de cet outil, au-delà des projets ou programmes, aux activités d'éducation au développement, de *lobbying*, de recherche et d'envoi de personnes.

Par ailleurs, les ONG sont obligées de se positionner par rapport aux programmes de coopération décentralisée, qui peuvent être considérés comme une manière différente et novatrice de concevoir et de pratiquer la coopération au développement. La coopération décentralisée consistera « *d'une part à associer et à faire collaborer à différents niveaux d'intervention les acteurs économiques et sociaux potentiels, tant du Nord que du Sud. Elle consistera d'autre part à susciter la participation active et déterminante des bénéficiaires directs aux prises de décisions et aux différentes étapes des actions qui les concernent* » <sup>52</sup>. Vu le changement du contexte d'intervention de la coopération au développement, les ONG seront obligées de redéfinir leur spécificité et complémentarité dans le cadre de montages originaux entre différents partenaires publics et privés, en concentrant leurs efforts sur l'appui institutionnel, méthodologique et technique aux acteurs du Sud. Cette approche nécessite la remise en question des conceptions classiques de la coopération au développement et obligera les ONG à travailler avec des acteurs nouveaux <sup>53</sup>.

---

<sup>51</sup> A. FOWLER, « Building partnerships between Northern and Southern development NGO's : issues of the nineties », in *Development, journal of the society for international development*, n° 1, 1992, pp. 16-23.

<sup>52</sup> COTA, *Coopération décentralisée, Une approche européenne nouvelle au service de la coopération au développement participatif. Étude méthodologique*, novembre 1996, pp. 3-6.

<sup>53</sup> J.-L. SCHMITZ, « La coopération décentralisée. Un concept en question, et un défi pour l'ensemble des acteurs du développement », *L'Échos du Cota*, décembre 1998, n°81.

## Les enjeux de la défédéralisation de la coopération au développement

Dans le cadre des négociations du comité ministériel restreint qui ont précédé la déclaration gouvernementale du 17 octobre 2000, il a été annoncé que « *certaines matières de la coopération au développement seront également transférées dès 2004 dans la mesure où elles portent sur des compétences des Communautés et des Régions* ». Cette décision a été prise essentiellement sous la pression de certaines personnalités du parti socialiste, appuyé du côté flamand par la Volksunie. Que la pression pour une défédéralisation vienne du côté socialiste semble plausible car dans la déclaration du gouvernement flamand, seule l'étude d'une éventuelle communautarisation de la coopération était évoquée, et non une régionalisation.

Deux constatations peuvent être formulées par rapport au contexte dans lequel cette décision a été prise. Premièrement, la coopération au développement est utilisée comme un outil de pacification et de marchandage communautaire et que cette défédéralisation est opérée sans référence précise aux acteurs de terrain, aux partenaires du Sud et à la qualité de la coopération au développement. Deuxièmement, cette proposition n'a fait l'objet d'aucune consultation préalable des acteurs de terrain (administration, universités et ONG), ni même du secrétaire d'état à la coopération au développement.

Comment se sont positionnés les différents acteurs ? D'une manière générale, au niveau des partis politiques Écolo et Agalev se sont prononcés contre une défédéralisation tandis que PS et la VU ont été les principaux protagonistes du dossier. Les partis libéraux, moins impliqués dans la coopération au développement se sont montrés plutôt partagés sur la problématique. Au niveau des acteurs de terrain, les ONG, la DGCI<sup>54</sup>, des universitaires francophones, les diplomates et les experts de l'OCDE se sont clairement opposés à une défédéralisation, tandis qu'un certain nombre de personnes au CGRI, à l'Association pour la promotion de l'éducation et de la formation à l'étranger (APEFE) et à la Région Wallonne lui sont favorables.

Sans pouvoir approfondir les positions spécifiques des différents adversaires d'une défédéralisation, nous pouvons néanmoins exposer leurs principaux arguments, développés dans la presse ou lors des auditions au Sénat. Outre le manque d'analyse préalable du gouvernement sur les conséquences de cette déclaration sur le plan de la politique internationale de la Belgique ainsi que sur le plan opérationnel, on relève que des réformes successives sont à peine opérationnelles pour améliorer la cohérence et la qualité de la coopération au développement belge. Alors qu'il est beaucoup trop tôt pour évaluer les effets de ces réformes successives, une nouvelle

<sup>54</sup> La loi du 26 mai 1992 *relative à la coopération internationale* a transformé l'AGCD en Direction générale de la coopération internationale (DGCI) au sein du Ministère des Affaires étrangères, de la Coopération au développement et du Commerce extérieur. La DGCI a pour mission l'élaboration des programmes de coopération. Les autres missions de l'AGCD ont été transférées vers d'autres entités. L'évaluation est confiée à un nouveau service dépendant directement du secrétaire général du Ministère des Affaires étrangères. La mise en œuvre et l'exécution de la coopération gouvernementale sont confiées à un nouvel organisme, la Coopération technique belge (CTB), société anonyme de droit public à finalité sociale, créée par la loi du 21 décembre 1998.

vague de réformes est annoncée. Les acteurs de terrain (DGCI, ONG et universités) s'inquiètent des conséquences potentielles d'une nouvelle réforme. Une démultiplication des niveaux d'intervention risque encore plus de brouiller l'image de la coopération belge sur le terrain, et sa cohérence avec la politique étrangère de la Belgique. Au Sud, l'identification et le suivi des partenaires belges sera encore plus complexe. Il est par ailleurs probable que cette démultiplication des intervenants va entraîner l'augmentation des frais de fonctionnement de la coopération au développement et une dispersion des moyens.

La coopération au développement est à la fois un métier et un secteur qui impliquent l'existence de structures, de méthodologies et de savoir-faire spécifiques qui ne sont pas automatiquement transposables au niveau des communautés et régions. Considérer que la défédéralisation consisterait en un simple transfert de compétence au niveau des régions et communautés, c'est oublier que la coopération au développement n'implique pas seulement la Belgique mais surtout les pays du Sud dont les réalités politiques, économiques et socioculturelles nécessitent des structures et compétences spécifiques.

Les avis sont pourtant plus nuancés, lorsque la défédéralisation est abordée sous l'angle de l'exécution de certaines compétences par des entités fédérées aux niveaux des différents canaux (multilatéral, bilatéral direct et indirect). Si la majorité des personnes considèrent que la défédéralisation du multilatéral serait une aberration vu que les Communautés et Régions ne sont pas des interlocuteurs privilégiés des instances internationales comme le FMI, BM et l'ONU, la défédéralisation au niveau bilatéral direct et indirect pourrait être envisageable pour certaines structures et sous certaines conditions.

L'APEFE et la coopération universitaire sont déjà communautarisées dans leur exécution et fonctionnent en autonomie négociée. Néanmoins une coordination au niveau fédéral s'avère indispensable pour assurer une cohérence de la politique au niveau sectoriel et géographique. Au niveau de la coopération universitaire et ONG, une régionalisation ou communautarisation sur base d'une cohérence fonctionnelle risque de multiplier les interlocuteurs administratif et politique et de favoriser des pratiques clientélistes, avec un risque de perte d'autonomie des acteurs indirects.

De nombreuses ONG maintiennent une structure nationale. Seraient-elles obligés de se scinder en deux structures distinctes ? Quelles seraient leur image et leur crédibilité auprès de l'opinion publique et vis-à-vis de leurs partenaires au Nord et au Sud. Un tel processus pourrait aller à l'encontre des évolutions en cours au niveau européen et international qui visent justement une meilleure coordination entre ONG.

La défédéralisation de la coopération bilatérale directe pourrait être, dans une certaine mesure, envisageable, si elle se faisait sur base d'une répartition géographique, mais selon les principaux acteurs de terrain de la DGCI et de la CTB, récemment redéfinis ou mise sur pied, elle est non souhaitable.

Personne ne remet en cause le rôle que pourraient jouer les communautés et régions ou d'autres entités fédérées comme les provinces ou communes, au niveau de la coopération, pour autant qu'elles ne se substituent pas au niveau du fédéral mais en

jouant un rôle complémentaire. Le CNCD et le NCOS plaident depuis des années pour une politique volontariste des communautés, provinces et communes au niveau de l'éducation au développement. Ceci s'avère d'ailleurs indispensable vu l'état de l'opinion publique belge sur la coopération au développement. Des vagues d'enquêtes successives montrent qu'en 1998, ils n'étaient plus que 54,9 % « *très pour* » et « *plutôt pour* », contre 66,9 % en 1995 et 75% en 1983. À l'échelle européenne, les Belges sont désormais la lanterne rouge ! Quant aux raisons invoquées par les personnes qui se sont prononcées contre la coopération au développement, il apparaît que 87%, considèrent qu'on devrait d'abord régler les problèmes (pauvreté, chômage, économie) en Belgique. Les résultats d'une enquête EUROSTAT réalisée en 1997 sur le racisme et la xénophobie sont encore plus inquiétants. Pour lutter contre le repli sur soi et pour une ouverture aux autres lointains, le rôle des entités fédérées paraît non seulement possible, mais s'impose avec urgence.

Un des nouveaux rôles des entités fédérées, et plus particulièrement des régions, pourrait se situer aussi au niveau de programmes de coopération décentralisée, où elles pourraient en collaboration avec d'autres acteurs étatiques ou non étatiques, mettre leur expertise à disposition, en matière de gestion, des eaux, de l'aménagement du territoire ou d'activités économiques.

## À la recherche d'un nouveau rôle politique des ONG de coopération au développement

Le Tiers-monde n'est plus un problème spécifique. Les problèmes ont maintenant une dimension globale et des modifications s'imposent au Nord comme au Sud. De plus en plus de décisions se prennent au niveau européen et au niveau mondial (OMC, BM, FMI, ONU, Union européenne). Les ONG doivent s'internationaliser et se regrouper si elles veulent constituer une force de *lobbying* sérieuse auprès des décideurs politiques. Mais la plupart des ONG se concentrent sur leurs projets spécifiques. Elles sont réticentes par rapport aux projets de collaboration, craignant de perdre leur spécificité et leur identité.

Depuis plusieurs années, les travaux en sciences sociales font écho à la progressive structuration de la société civile internationale, les mouvements environnementalistes en constituent une composante essentielle. À l'égard du travail de Greenpeace ou des Amis de la terre, nous pouvons même affirmer que dès son origine le mouvement écologiste s'est voulu transnational. Contre l'ambiance générale qui tend à glorifier l'action de ces *global players*, plusieurs études montrent les limites et conséquences de cette forme de mobilisation et de militantisme. Par exemple en analysant la préparation et le déroulement du premier sommet climatique international à Berlin entre 1993 et 1995, Heike Walk met en évidence les conflits institutionnels et idéologiques qui traversent les réseaux d'ONG environnementalistes locaux, nationaux et internationaux. Alors que les actions des *global players* (Greenpeace, Amis de la terre, WWF, Clima Action Network) sont organisées par des militants professionnels

jouant habilement avec la mise en scène médiatique de l'événement, l'action des ONG locales s'organise indépendamment et passe presque inaperçue. Lors de la préparation du sommet, les divergences politiques et idéologiques des différentes ONG furent progressivement mises en évidence, les organisations de coopération au développement reprochant aux organisations environnementalistes de prendre trop peu en considération les questions politiques et sociales.

Les multiples charges financières (participation aux séminaires ou conférences, coût du transport et du séjour, communication), les compétences linguistiques, la maîtrise de techniques de *lobbying* et de communication provoque dès le départ une sélection des ONG. Ce sont presque exclusivement les grandes ONG du Nord qui sont capables de répondre à ces exigences. Par ailleurs, il y a un problème plus fondamental qui émerge : les activités au niveau international s'institutionnalisent et développent une dynamique propre, qui est découplée du niveau national et local. Le fossé entre ONG *grassroots* et ONG *jet set* se creuse.

La stabilité et l'efficacité des réseaux semblent dépendre de leur spécialisation. Plus l'action est spécialisée et homogène moins des barrières d'incompréhensions, d'ordre communicationnel, politique ou idéologique, peuvent émerger. La spécialisation permet d'utiliser les rares ressources d'une façon pointue, et rend les actions plus rapides et efficaces.

Un exemple pour ce type de réseaux est celui des ONG qui surveillent de façon critique les grands projets de la Banque mondiale sur place au Sud, et qui en cas de problèmes mobilisent les médias ou partenaires du Nord pour arrêter ou au moins reformer le projet. D'autres exemples sont European Network on Debt and Development (EURODAD), FIAN international, Pestizid Action Network (PAN), Clean Clothes Campaign, DAWN et Third World Network.

Par leur travail les ONG participent à une certaine démocratisation du système international et créent des conditions pour son contrôle démocratique. La connaissance des problèmes n'a jamais été aussi importante qu'aujourd'hui et des concepts pour des solutions sont connus depuis longtemps. Les rapports de force ne sont pas en faveur des ONG, mais traduisent plutôt les intérêts des États les plus puissants.

# Bibliographie

---

- ACODEV-COPROGRAM, Séminaire sur le partenariat entre les ONG de coopération au Nord et les organisations du sud, 18 juin 1999.
- ACODEV, Présentation des ONG membres d'ACODEV, mars 1999.
- ACODEV et COPROGRAMM, *Guide pratique du coopérant*, Février 1999.
- ADO, *Enquête auprès des ONG*, juin 1997.
- AGCD, *La Belgique et la coopération au développement. Bilan d'activités 1962-1970*.
- AGCD, *Évaluation des relations entre les ONG et leurs partenaires locaux*.
- AGCD, *Deuxième évaluation conjointe AGCD-Fédérations. Étude sur le fonctionnement et les méthodes de travail des ONG belges. Rapport Final*, 28 février 1995.
- U. BECK (dritte Ausgabe), *Was ist Globalisierung ?* Edition Zweite Moderne, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main, 1997.
- J. BILLIET, et al., *In beweging brengen van solidariteit. Een sociologisch onderzoek naar 11.11.11. comités en medewerkers*, Leuven, KUL, Centrum voor Dataverzameling en analyse, 1993, 266 pages.
- J. BASTIAENSEN (ed.), « De knuppel en het hoenderhok. Zijn de NGO's klaar voor de 21ste eeuw ? » *Noord-Zuid Cahier*, nr.4, 1998, Wereldwijd.
- CETRI, *Les Organisations non gouvernementales belges de coopération au développement : ONG et projets cofinancés de 1976-81*, Louvain-La-Neuve, 1983.
- CODEF, 1997, *Enquête sur les dépenses des ONG en 1994, 1995, 1996, portant sur les 4 domaines d'activités*.
- COMMISSION DE CONCERTATION DES COOPÉRANTS-ONG, *Critères pour les projets et programmes dans lesquels des coopérants ONG sont engagés. Secteurs d'activités dans lesquels des coopérants ONG sont engagés*, décembre 1993.
- CONSEIL CONSULTATIF DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT, *La Belgique et la coopération au développement, Rapport annuel*, 1965.
- COPROGRAM, *Evolutie van het volontariat, Statistische overzicht tot 1995*.
- COTA, *Coopération décentralisée, Une approche européenne nouvelle au service de la coopération au développement participatif. Étude méthodologique*, novembre 1996.
- H. COUDERE, et E. WAETERLOOS, *De belgische medefinanciering tussen 1981 en 1988*, Centrum Derde Wereld, Universiteit Antwerpen, UFSIA, 1989.
- DE EKSTERMOLENGROEP, *Cocus mais content? Rôle et place des ONG dans la coopération au développement*, Éditions action pour le développement, Bruxelles, 1995.
- DE EKSTERMOLENGROEP, *Don Quichote voorbij. NGO's zoeken het ritme van de globalisering*, NCOS/11.11.11., 2000, p. 128.
- A.-M. DIEU, *Analyse du changement dans les organisations de défense des droits de l'homme*, Thèse de doctorat en Sociologie, Liège, 1996.
- M. DUCHATEAU, *La création et l'évolution du volontariat belge 1964-1984*, AGCD.

- A. FOWLER, « Building partnerships between Northern and Southern development NGO's : issues of the nineties », in *Development : journal of the society for international development*, n1, 1992, pp. 16-23.
- K.-O. HONDRICH et G. KOCH-ARZBERGER, *Solidarität in der modernen Gesellschaft*, Fischer Taschenbuch Verlag, Frankfurt am Main, 1994.
- INTERCODEV, *20 ans de volontariat. Aperçu statistique*.
- INTERCODEV, *Année 1985. Aperçu statistique*.
- INTERCODEV, *Année 1986. Aperçu statistique*.
- INTERCODEV, *Note sur les modalités d'utilisation des critères de sélection de volontaires et leurs projets*, 1982.
- J. ION, *La fin du militantisme?* Éditions de l'Atelier, coll. Enjeux de société, Paris, 1997.
- ITECO, « Les nouveaux coopérants ONG : la loi et les prophètes », *Peuples et libérations*, n°121, avril 1992.
- « Ngo's en ontwikkeling », *Noord Zuid cahier*, Wereldwijd, Jaargang 15, n°2, juin 1990.
- F. NUSCHLER et al., *Christliche Dritte-Welt-Gruppen : Praxis und Selbstverständnis*, Mainz : Matthias-Grünwald-Verlag, Serie Forum Weltkirche, Band 5, 1995, 446 p.
- O. PIERARD, *Le volontariat belge en Bolivie. Évaluation et suivi des volontaires belges en Bolivie*, Rapport de recherche établi pour l'AGCD et INTERCODEV, 1990.
- B. PEETERS et B. CLEYMANS., *Van hulp tot internationale samenwerking. Het NCOS van 1966 tot 1990*, NCOS, Brussel, 1990.
- M. PONCELET, *Une utopie post-tiersmondiste. La dimension culturelle du développement*, L'Harmattan, Paris, 1994.
- J.-L. SCHMITZ, « La coopération décentralisée. Un concept en question, et un défi pour l'ensemble des acteurs du développement », *L'Échos du Cota*, décembre 1998, n°81.
- G. SCHULZE, *Die Erlebnissgesellschaft, Kulturosoziologie der Gegenwart*, Campus Verlag, Frankfurt und New-York, 1993.
- I. SMILIE, *The alms bazar. Altruism under fire- Non-Profit-Organizations and international development*, Intermediate Technology Publications, 1995.
- TRANSITEC et SHER, *Évaluation de la relation de partenariat entre les ONGs belges et leur(s) partenaire(s) local(aux)*, Rapport final, avril 1999.
- H. WALK, (eds.), « Ein bisschen bi schadet nie: Die Doppelstrategie von NGO-Netzwerken », in *Vernetzt und verstrickt. Nicht-regierungsorganisationen als gesellschaftliche Produktivkraft*, éd. Westfälisches Dampfboot, 1997, pp.196-223.
- P. WAHL, « Mythos und Realität internationaler Zivilgesellschaft. Zu den Perspektiven globaler Vernetzung von Nicht-Regierungs-Organisationen », in *Vernetzt und verstrickt. Nicht-Regierungs-Organisationen als gesellschaftlich Produktivkraft*, Westfälisches Dampfboot, 1997, pp.293-314.