

Quel avenir pour les ONG belges dans la coopération internationale du 21ème siècle ?

Note de discussion

Un agenda pour le changement

MARS 2015

Rédigé par un groupe de travail
au nom de la ngo-federatie et d'ACODEV

La coopération au développement existe depuis plus de 50 ans. Durant cette période des sommes importantes ont été mises à la disposition des pays en voie de développement. Dans ce cadre les ONG internationales/belges étaient un lien vital pour faire résonner la voix du Sud dans divers cercles du pouvoir, pour donner une forme à la solidarité, pour organiser des campagnes et pour canaliser des fonds vers les actions de terrain.

Mais cette position privilégiée est remise en question depuis un certain temps ; par les partenaires au Sud, par les pouvoirs publics, les entreprises, les nouveaux mouvements sociaux et les citoyens, mais surtout par les rapides et profondes transformations qui se passent au plan mondial. Un nouvel agenda pour la coopération internationale du 21^{ème} siècle est en chantier. Il est d'ordre universel et cherche des réponses aux défis systémiques flagrants qui nous touchent tous, tels que l'inégalité croissante, la raréfaction des matières premières, la sécurité, la migration ou le changement climatique.

Ces évolutions profondes font que la coopération au développement 'traditionnelle', à savoir celle qui est basée sur les transferts de moyens du « Nord » vers le « Sud », est dépassée. De nouvelles formes de coopération 'internationale' vont dominer le panorama. Tous les acteurs du secteur se trouvent devant le défi de se repositionner face à ce nouveau contexte et d'adapter sérieusement leurs modes de pensée et d'action s'ils veulent rester pertinents dans cette coopération internationale de demain.

Dans ce contexte il n'est pas étonnant que le débat sur le futur des ONG internationales se soit intensifié, tant dans les milieux académiques, que dans les fora politiques et au sein des ONG elles-mêmes. Il existe de nombreuses études et de rapports qui se penchent sur la question du futur des ONG internationales. Des ONG européennes ne sont pas restées bras croisés ; elles ont résolument choisi la voie du changement que ce soit par une restructuration, une décentralisation, des économies d'échelle ou par leur mutation en réseau (global). En Belgique on perçoit aussi des dynamiques

de renouvellement intéressantes. Mais elles ne vont pas assez loin, ni assez en profondeur, en tout cas si on prend le secteur ONG dans son ensemble.

Les deux fédérations veulent, par cette note de discussion¹ rédigée par un groupe de travail informel², relancer le débat sur le repositionnement indispensable du secteur ainsi que sur d'éventuels scénarios pour le futur des ONG belges, dans le respect de leur diversité. Le point de départ est clair : si les ONG veulent assurer leur plus-value dans la coopération internationale du 21^e siècle, il est indispensable qu'elles s'adaptent.

Cette note veut contribuer à l'accompagnement des processus de changements indispensables jusqu'à leur concrétisation. Elle fait référence à d'autres expériences dans d'autres pays Européens où une évolution similaire est en route. L'objectif n'est pas d'être prescriptif. Chaque ONG devra elle-même se demander comment elle entend le faire. Cette transformation prendra du temps. Il ne suffira pas de modifier sa vision à la marge. Il faudra aussi repenser en profondeur les formes organisationnelles et les méthodes de travail et de financements.

Pour stimuler la discussion, nous avons structuré l'analyse globale autour de **six messages clefs**.

- 1 La note poursuit son élaboration sur des processus antérieurs de renouvellement du secteur ONG en Belgique. Elle se base sur (1) une analyse étendue de la littérature, (2), deux sessions de fructification, respectivement avec les acteurs d'autres secteurs de la société civile et avec de penseurs et praticiens qui connaissent les processus de transformation des ONG, tant en Belgique que dans les pays voisins, (3) des entrevues individuelles avec des experts internationaux de la société civile.
- 2 Le groupe de travail était composé du président de ngo-federatie, de membres du personnel des 2 fédérations et de deux représentants d'ONG de chaque partie du pays. Ce document n'engage que ces personnes, ce n'est pas un document de positionnement des conseils d'administration respectifs.

+ Dans ce document, le masculin est utilisé comme genre neutre et désigne aussi bien les femmes que les hommes.

Message 1 : La coopération au développement traditionnelle a dépassé sa « date limite de consommation ». Elle empêche le renouvellement : il est temps de sortir petit à petit de ce carcan

La Belgique dispose d'un riche tissu d'ONG actives sur le terrain de la coopération au développement. Beaucoup d'entre elles sont issues des mouvements de solidarité des années 60 et 70. Leur mission était alors claire : aider à combler le 'fossé nord/sud', promouvoir le 'développement structurel', donner un coup de pied à la 'bonne conscience de l'occident riche', et mener un plaidoyer (lobby) pour que l'aide atteigne les niveaux souhaités (la fameuse norme des 0.7%). Une véritable industrie de l'aide est apparue autour de la problématique du développement. Ce système a permis aux ONG d'atteindre les plus pauvres ou de mener efficacement leurs interventions. De plus en plus de fonds publics ont été canalisés au travers des ONG. Leurs capacités d'action se sont vues renforcées, mais elles ont été entraînées à **intégrer le système de manière croissante** : professionnalisation, bureaucratisation. Le secteur de la coopération a dû régulièrement faire face à des attaques frontales. Mais objectivement, elle peut présenter de **beaux résultats**. Cela vaut aussi pour la communauté internationale des ONG. A divers niveaux, les ONG ont apporté une contribution substantielle dans le combat contre la pauvreté et l'injustice ou dans la mise en place et le renforcement d'une société civile dans le Sud.

Mais le monde dans lequel la coopération traditionnelle s'est épanouie n'existe plus. Des changements profonds sont intervenus sur le plan géopolitique, économique et social. Les cartes ont été rebattues en profondeur. Ce nouveau contexte a été largement analysé ces dernières années, également en Belgique.¹

Le 'visage de la pauvreté' a fondamentalement changé. La pauvreté ne s'exprime plus par l'écart entre pays (ou groupes de pays, p.ex. entre le Nord et le Sud). La pauvreté est maintenant principalement présente dans les économies à croissance rapide, dans les états fragiles, dans les pays en conflit et... dans nos propres sociétés occidentales. Bien des pays du Sud disposent d'un potentiel de richesses, notamment en raison de ressources naturelles importantes (La RDCongo en est un exemple frappant). Les inégalités criantes que l'on peut y rencontrer sont dues à des rapports de forces iniques et à de la mal-gouvernance. Ces problèmes ne seront pas résolus par 'plus' d'aide mais par une plus juste répartition des richesses disponibles. Le concept de 'développement' s'est également érodé. Il est identifié à la croissance dans le livre de recettes néolibérales. De plus en plus ce modèle conduit à une inégalité croissante à tous les niveaux, et l'existence même de la planète est mis en danger, au regard de la perspective écologique. La globalisation intensive a conduit à ce que tous nous soyons confrontés à un ensemble de 'problèmes globaux' qui doivent être abordés urgemment au niveau mondial. La crise récente du système financier a démontré combien la place de l'occident / de l'Europe a changé dans le monde. C'est un défi constant que de conserver l'attention des pouvoirs publics et des citoyens rivée sur la lutte contre la pauvreté dans des pays lointains, alors que chez nous règne une politique d'austérité. Les pouvoirs publics en Europe coupent dans les budgets de coopération au développement, y compris dans ceux destinés aux ONG², sans rencontrer de protestation de la part de la société (en dehors du secteur lui-même). Les investissements privés et la philanthropie diminuent encore l'importance relative de l'aide publique au développement traditionnelle.

1 En 2012, HIVA a réalisé une étude, à la demande de 11.11.11 sur 'Development Cooperation in 2020'. Le rapport propose une vue d'ensemble des plus grandes tendances dans le paysage global et propose trois scénarios possibles et les conséquences pour divers acteurs.

2 Le gouvernement Hollandais a diminué le budget de moitié pour les acteurs de la société civile.

Tous ces changements ont miné la justification du système de l'aide, issu de l'après seconde guerre mondiale, et par ricochet de la justification des nombreux piliers sur lesquels reposent la pensée et l'action des ONG. Les ONG qui font le choix de la transformation doivent avant tout passer par une étape cruciale : reconnaître que la coopération traditionnelle a dépassé sa date limite de consommation. Il est évident que la coopération internationale et la solidarité restent une préoccupation majeure. Mais elle doit prendre d'autres formes au 21^{ème} siècle. Le système d'aide actuel a eu ses mérites durant quelques décennies, cependant son cadre conceptuel a en grande partie mal vieilli : sa logique d'intervention, ses approches de travail et ses procédures deviennent obstacle à un véritable renouvellement. **Les ONG doivent sortir de ce carcan** si elles veulent rester des actrices pertinentes de la coopération internationale au 21^e siècle.

Ce diagnostic est confirmé par de multiples études, rapports et blogs qui se penchent sur le futur des ONG internationales.¹ On en trouve un bel exemple dans la publication de l'International Civil Society Centre à Berlin avec ce titre parlant « **A proposal for boards and CEOs on how to prepare their organization for disruptive change: Riding the wave... rather than being swept away** »².

'*Business as usual*' n'est plus une option. Dans la pratique, **rompre le cordon ombilical avec le système de l'aide ne va pas se faire en douceur.** L'image tenace du fossé Nord-Sud reste ancrée profondément dans nos jargons. Les ONG sont face au défi de quitter l'époque de « l'éducation aux problématiques du Sud » et de résolument opter pour un cadre de citoyenneté mondiale : l'implication, la solidarité, la responsabilité partagée et la participation dans la société ont désormais une dimension mondiale.

Au niveau européen et international on constate que les ONG internationales se trouvent à un moment charnière. Dhananjayan Sriskandarajah, le directeur de l'alliance mondiale CIVICUS, a bien résumé les **dilemmes existentiels** des ONG de développement d'aujourd'hui dans un

blog récent : « *Sure, we're winning battles here and there, but we're losing the war against poverty, inequality, exclusion and climate change. Too many of us work in organized bits of civil society [...] that have been removed from the forces that drive deep social change, from the causes that first inspired us. In devoting our energies to designing log frames and reporting to donors, we have become mired in bureaucracy. [...]. Reliant on funding to service our own sizeable organizations, we avoid approaches or issues that might threaten our brand or upset our donors. [...]. And so we find ourselves reinforcing the social, economic and political systems we once set out to transform.* »

Quitter le système traditionnel du développement est aussi un défi pour les autres acteurs de l'industrie de l'aide. Le think tank britannique ODI a mis sur pied un '*indice de vulnérabilité*', avec un '*stress-test*' qui permet aux organisations bilatérales et multilatérales de développement d'évaluer si elles sont oui ou non prêtes pour la coopération internationale du 21^e siècle.³ Dans différents états membres de l'UE des débats politiques et sociaux font rage sur la nouvelle phase de la coopération internationale qui s'annonce ('*beyond aid*') et les acteurs choisissent de nouvelles voies.⁴ Dans d'autres pays par contre on constate moins de mouvement. On y semble se préoccuper surtout de '*l'efficacité de l'aide*'⁵, avant tout en faveur d'un nombre en décroissance de pays très pauvres, ou d'états fragiles. Mais il s'avère que dans ce dernier scénario l'expérience démontre que les recettes traditionnelles comme le « volume » de l'aide ou l'amélioration des intrants, n'offrent guère de solutions.⁶

1 Cfr Cooper, G. 2012. *Reinventing the international NGO*. Fine, C.P. 2014. *Is there a Future for international NGOs in the 21st century?* Et aussi Slim, H. 2013. *NGOs and the Future. A think piece.*

2 International Civil Society Centre, 2013. D'autres rapports intéressants sont: World Economic Forum. January 2013. *The Future Role of Civil Society*; FSG. 2013. *Ahead of the Curve. Insights for the International NGO of the Future*; Banks, N., Hulme, D. and M. Edwards. 2015. *NGOs, States and Donors revisited: Still Too Close to Comfort?* World Development, Vol. 66, pp. 707-718. 2015.

3 Kharas, H en A. Rogerson. 2012. *Horizon 2025. Creative destruction in the aid industry*. ODI.

4 Ainsi le budget du Royaume Uni sous le gouvernement actuel du parti Tory a en grande partie échappé aux coupes parce que l'on a pu mettre en avant un autre "narratif" qui se positionnait clairement "après l'aide" et est basé davantage sur un "agenda global" et des intérêts propres bien compris. Le Parlement est également acquis à cette reconversion. Cfr: International Development Select Committee. Février 2015. *The Future of UK Development Cooperation Policy: Phase 2: Beyond Aid*.

5 Par là on fait systématiquement référence à la Déclaration de Paris (2005), même si entretemps cette déclaration est largement dépassée par une vision plus étendue des collaborations qui est reprise dans l'Accra Action Plan (2008) et surtout par le 'Busan Outcome Document' (2011) dans lequel le concept d'efficacité de l'aide, '*aid effectiveness*', a été remplacé par le concept plus large et plus ancré localement d'efficacité du développement, '*development effectiveness*'.

6 Pour disposer d'un bon aperçu récent sur les limites fondamentales de l'aide traditionnelle, voir également: Wild, Leni e.a. 2015. *Adapting Development: Improving services for the poor*. ODI.

Message 2 : Le nouvel agenda au niveau mondial se dessine, axé sur un développement inclusif, des valeurs, des normes équitables et des biens publics globaux (en particulier l'environnement)

'Le roi est mort, vive le roi.' Cette célèbre expression s'applique aussi à notre secteur. La coopération au développement a dépassé sa date limite de consommation, mais il y a un digne successeur. Durant la dernière décennie les contours d'un nouvel agenda pour la coopération internationale du 21e siècle s'est progressivement dégagé, en particulier dans le cadre des négociations sur 'l'agenda de développement du post 2015'¹.

Les **lignes de rupture avec le passé** de la coopération traditionnelle sont claires:

- Les discours n'abordent plus seulement le « Sud », mais les **problèmes communs** à tous les pays et à toutes les régions du monde (le principe de l'**universalité**). Cette perspective mondiale permet de s'adresser à un groupe plus large de citoyens (que par l'aide traditionnelle) afin de construire ensemble un monde plus juste, à travers de nouvelles formes de solidarité, de la citoyenneté globale et de l'action sociale (avec les média sociaux comme instrument de combat privilégié).
- Pendant des décennies la 'lutte contre la pauvreté' a été le leitmotiv de nos efforts en matière d'aide. Elle reste une mission centrale, mais doit étendre son champ d'action. Les mantras de la coopération internationale du 21e siècle sont le combat contre '**l'inégalité**' (de plus en plus présente dans le monde entier) et la promotion '**d'un développement durable inclusif**' en trouvant un meilleur équilibre entre la croissance, le bien-être social et l'écologie.
- Le nouvel agenda du développement se distancie de l'approche apolitique et technocratique sur lequel les objectifs du millénaire s'appuyaient. Il accentue le **primat du politique**, responsabilise les dirigeants à tous les niveaux et insiste sur la nécessité d'un partage du pouvoir, des opportunités et des moyens afin de briser le cercle vicieux de la pauvreté et de l'inégalité.²

L'enjeu de la coopération internationale du 21e siècle ne se joue plus autour de l'organisation des flux d'aide du Nord vers le Sud. Il s'agit de nouvelles formes de gouvernance mondiale, d'aspirer à des valeurs partagées, de militer en faveur de normes équitables (accords commerciaux, droits sociaux, lutte contre les changements climatiques, migration etc.) et de la gestion commune des biens publics globaux.

- Les **formes de l'organisation** de la coopération internationale devront être sérieusement adaptées. L'exécution du nouvel agenda de développement ne pourra plus être confiée à des ministères et des agences de coopération. La coopération internationale du 21e siècle exige une approche '*whole of government*' et '*whole of society*' et la volonté de tous les acteurs concernés de dialoguer et, si nécessaire et opportun, de réunir les forces à travers des portefeuilles plus larges en sources et instruments de financements.
- Le **financement** de ce nouvel agenda global (à portée universelle) devra s'articuler autrement. Il ne s'agit plus seulement de « solidarité » du Nord vers le Sud, mais de **responsabilités partagées** de tous les pays à travers des clefs de répartition différenciées et une répartition plus efficace et équitable des richesses au sein des pays en voie de développement eux-mêmes (dans le jargon: '*domestic resource mobilisation*')³.
Ce scénario offre des possibilités de parer à l'érosion des budgets de la coopération traditionnelle. Les nouvelles missions de la coopération internationale est de s'attaquer aux problèmes globaux de l'inégalité, du changement climatique, du travail décent, de la migration. Avec cet agenda élargi, on pourra sans doute mieux articuler les préoccupations des politiciens et des citoyens dans notre propre société et ainsi renforcer l'appui sociétal pour le 'development finance' qui est en train de s'éroder.

1 Voir aussi le rapport du Forum de haut niveau. United Nations. 2013. *A New Global Partnership: Eradicating Poverty and Transforming Economies through Sustainable Development*. Cet agenda Post 2015 n'est pas la seule source. Des modèles de 'développement' alternatif apparaissent également ailleurs (par exemple la vision de '*Buen Vivir*' en Amérique Latine).

2 Le secteur ONG se penche également de longue date sur une approche plus politique de la coopération au développement. Pour une analyse approfondie de la problématique et de l'impact d'une action politique efficace voir aussi : Green, Duncan. 2012. *From Poverty to Power. How Active Citizens and Effective States can change the world*. Oxfam publications.

3 En juillet 2015 se tient une conférence au sommet sur 'Financing for Development' à Addis Ababa (Ethiopie) dans le but de donner des fondements cohérents aux financements à l'agenda 'Post-2015'. Le format de cette conférence sera très différent de celui de la 'table ronde des donateurs', format très courru pour l'aide traditionnelle.

Message 3 : Dans ce nouvel agenda du développement, un rôle fondamental est dévolu à la citoyenneté active et aux organisations de la société civile qui se seraient adaptées à temps.

Toutes les analyses se rejoignent pour dire que la mise en œuvre effective de ce nouvel agenda global devra en grande partie être alimenté par des citoyens actifs et des organisations de la société civile, tant au Nord qu'au Sud. Dans le débat sur le « Post 2015 », les documents politiques des donateurs et dans toute une série de rapports et d'études, les auteurs émettent de **hautes attentes sur le rôle de la société civile**, en particulier dans les domaines suivants :

- Celui du 'plaidoyer' à divers niveaux (global, régional, national et local), en faveur du respect des valeurs (comme les droits de l'homme, le genre, la diversité culturelle) et la promotion de normes équitables dans des domaines cruciaux, tels que les normes sociales ; en particulier dans le domaine de la bonne gouvernance globale il y a du pain sur la planche.¹
- Celui du rôle de 'watchdog' à l'égard des politiques gouvernementales, des entreprises, avec une attention particulière pour le respect effectif des normes internationales sur le commerce, le travail, la justice sociale, la gestion durable, la transparence etc.
- Celui de fournisseur de savoirs et d'expériences spécifiques encore peu ou pas présents dans le Sud, rôle qui peut alors être mis à disposition de processus endogènes de développement dans le cadre d'échanges d'expérience et de bonnes pratiques. Un article récent décrit cela fort bien: "... given their weak roots in civil society and the rising tide of technocracy that has swept through the world of foreign aid, most NGOs remain poorly placed to influence the real drivers of social change. However [...] NGOs can take advantage of their traditional strengths to build bridges between grassroots organizations and local-national-level structures and processes, applying their knowledge of local contexts to strengthen their roles in empowerment and social transformation".²
- Celui de la co-production de services et biens publics pour laquelle les ONG au Nord et au Sud concluent des accords de coopération avec les autorités locales et centrales (les 'primary duty bearers').
- Celui des alliances avec des acteurs du secteur privé pour promouvoir le développement durable à tous les niveaux.
- Celui de contribuer au renforcement de l'état et du tissu associatif dans les états fragiles et les pays en situations de conflits.
- Celui de l'aide humanitaire intégral qui ne soulage pas seulement les besoins immédiats, mais qui veille aussi au renforcement durable des capacités locales (résilience) et fait le lien avec les formes plus structurelles de la coopération au développement.
- Celui de la stimulation d'actions portées par les citoyens ('civic driven change') ou d'actions concernant des problèmes globaux, qui sont soutenues à la base par des citoyens des mouvements sociaux et des coalitions d'acteurs dans notre propre société, en Europe ou dans d'autres pays ou régions.

Des ONG belges/internationales ont déjà acquis pas mal d'expérience dans l'exercice de ces rôles (comme par exemple dans le plaidoyer et dans leur fonction de 'watchdog'). Mais **pour d'autres tâches c'est loin d'être le cas**. Beaucoup d'ONG fonctionnent dans des relations d'exclusivité avec leurs partenaires. Il reste beaucoup à faire en matière de collaborations avec les pouvoirs publics et le monde des entreprises. Cela vaut également pour le 'civic driven change'. Par ailleurs trop d'ONG internationales s'accrochent à leur rôle d'intermédiaires financiers et d'exécutrices de projets dans le Sud, alors que leur plus-value en ce domaine n'est plus évidente (entre autres parce que dans la majorité des pays partenaires il y a suffisamment de moyens financiers disponibles et que les acteurs locaux ont acquis les capacités de maîtres d'œuvre opérationnels).

La nécessité **d'autres stratégies et de modèles d'organisation**, afin de rencontrer ces nouvelles tâches de façon effective, prend de l'ampleur dans les consciences. Depuis des années des autorités publiques, des entreprises et

1 Pour en avoir un aperçu voir aussi: *Convergences*. 2014. *Objectif 2030: Co-construire le monde de demain*.

2 Banks, N, Hulme, D. and M. Edwards. *NGO, States, and Donors Revisited: Still Too Close for Comfort?* World Development, Vol. 66, pp. 708-718, 2015.

des citoyens émettent pas mal de critiques quant à la légitimité d'organisations de la société civile qui se sont institutionnalisées. Quelques questions reviennent de manière récurrente : au nom de qui parlent les ONG internationales ? Quels intérêts représentent-elles ? Quel est leur ancrage sociétal ? Dans quelle mesure ces organisations sont en phase avec les protestations actuelles des citoyens et avec les nouveaux mouvements sociaux ?¹ Il est impossible d'éluder ces questions si on fait du plaidoyer. Ensuite de nombreux rapports d'évaluation démontrent que le travail de plaidoyer des organisations de la société civile ne pèse pas suffisamment pour engendrer de véritables changements. Des trendwatchers (traqueurs de tendances) prévoient que dans la coopération future *'big will be beautiful'*. Les bailleurs de fonds préféreront des programmes avec des budgets plus grands et insisteront pour que ce soient des consortia multi-acteurs qui prennent en main ces réalisations. Pour rester compétitives certaines ONG choisiront d'intégrer des méga-structures.

Le message est clair : si les ONG internationales désirent jouer un rôle dans la coopération du 21e siècle, cela dépendra de leur capacité de se ressourcer, de renforcer leur légitimité, de donner à leur 'métier' un nouveau contenu, de chercher à adhérer à de nouvelles dynamiques et à s'allier à des acteurs de leur propre société, de construire des relations sur pied d'égalité avec leurs partenaires, de forger des alliances pragmatiques avec d'autres acteurs et de développer de nouveaux modèles financiers.

1 Elbers, W. 2014. *Gelijke context, ander beleid. Viceversa.*

Les processus de changement sont déjà en cours, sous divers aspects. Toutes sortes de facteurs externes obligent le secteur et les ONG belges/internationales à se repositionner et à réinventer leur rôle.

- Dans la mesure où la société civile 'du Sud' s'émancipe et se fortifie, elle est mieux placée que les acteurs du Nord pour accomplir certaines tâches. Le rôle 'intermédiaire' des ONG belges/internationales devra accentuer beaucoup moins l'aspect financier au profit d'autres.
- Le consensus est général sur le fait que c'est aux autorités (centrales et locales) de délivrer les biens publics. Il faut autant que possible éviter de mettre sur pied des projets parallèles financés par des ONG du Nord.
- Les donateurs décentralisent de plus en plus l'octroi de leurs fonds et choisissent d'appuyer directement la société civile locale.²
- La révolution technologique et la montée des média sociaux vont accélérer le processus d'érosion du rôle d'intermédiaires indispensables qu'ont joué les acteurs du Nord. Les citoyens et les activistes partout dans le monde n'ont plus besoin d'intermédiaires entre le Nord et le Sud, entre riches et pauvres, entre producteurs et consommateurs, entre activistes et politiciens.

2 Cette évolution nous pouvons la constater à l'UE. Jusqu'à la fin des années '90, l'appui à la société civile transitait quasi exclusivement via les ONG Nord. Depuis lors la politique s'est inversée. L'UE met le viseur sur l'appui (financier) direct de la société civile locale. La plus-value des ONG internationales est essentiellement vue comme une intervention de seconde ligne (transfert de connaissances, renforcement des capacités, etc.). Le rôle traditionnel d'intermédiaire a en grande partie disparu.

Message 4 : Il existe plusieurs scénarios pour l'avenir des ONG belges/internationales.

Qu'est-ce que tout cela implique pour les ONG internationales ? Comment peuvent-elles s'adapter à ces nouvelles réalités et à ces défis, tout en gardant leur identité et leur équilibre financier ?

En s'inspirant d'études récentes et du débat actuel **cinq scénarios** possibles se dessinent pour l'avenir des ONG belges/internationales. Attention cependant : par ces scénarios, l'intention n'est pas d'enfermer les ONG dans une 'petite boîte'. En pratique bien des ONG feront le choix de mixer plusieurs des options présentées.

(1) Le statu quo

Plusieurs études ont démontré que ces changements ne vont pas de soi pour le secteur ONG. L'orientation introspective ('*inward looking*'), la grande fragmentation et la dépendance de subsides freinent les processus de changement. Cela s'observe aussi en Belgique. Le tendon d'Achille des précédents processus de renouvellement, c'est le **fossé qui existe entre le développement de la vision et l'action**. Par le passé, des processus de réflexion ont plusieurs fois insisté sur la nécessité de faire les choses complètement différemment et mieux : l'Ekstermolengroep des années 90, les assises et congrès organisés ces dernières années par les coupes. Des études particulièrement pertinentes ont appelé à des changements en profondeur des positionnements et des façons de travailler des ONG. Mais dans la plupart des cas, cela n'a pas été suivi d'effets.

Les perspectives pour la majorité des ONG internationales semblent plutôt sombres si elles restent cramponnées à la coopération au développement traditionnelle, aux subsides de l'état et aux rôles concomitants de l'intermédiation financière. La quantité totale de fonds publics disponibles risque de diminuer encore. La pression des autorités publiques sur le '*value for money*' va augmenter. La compétition s'aiguïsera, tant au sein du secteur,

qu'avec la société civile des pays du sud et qu'avec toute sorte d'autres acteurs qui se focalisent actuellement sur la coopération internationale (le secteur privé ou les autorités locales). Pour toutes ces raisons ce scénario de rester rivé au système d'aide actuel, dans l'illusion que cela pourra durer, est l'option probablement la plus risquée. L'expérience de la société civile néerlandaise parle d'elle-même. Les nouvelles priorités politiques et des budgets d'aide en forte baisse ont provoqué un véritable ravage dans le secteur (avec comme conséquence la disparition de plusieurs organisations ou la perte massive d'emplois). Il n'y a pas de raison d'admettre que le secteur des ONG en Belgique échappera à cette tendance et qu'il maintiendra à un même niveau ses droits de tirage sur le budget de l'aide.

(2) Acteur de changement social

Dans ce second scénario l'ONG fait le choix explicite d'une approche 'politique', une voie que plusieurs ONG belges suivent déjà depuis des années. Elles prônent des changements structurels qui n'ont lieu que si on modifie les structures du pouvoir actuel par des nouvelles normes, par la régulation et par la pression de la société civile et des citoyens sur les pouvoirs politiques et économiques. Ce ne sont pas seulement des organisations militantes (comme Greenpeace), mais également des ONG qui se spécialisent dans différentes formes de plaidoyers (parfois moins en confrontation, mais souvent en lien avec des actions sur le terrain pour ne pas être en déphasage avec la réalité).¹

1 Cette réflexion est également en cours dans d'autres pays: Justaert, G. en T. Manhaeghe. 2013. *Naar een duurzame en inclusieve samenleving: sociale bewegingen als kracht van sociale verandering. Wereldsolidariteit.*

Comme décrit plus haut ce genre d'organisations jouera un rôle fondamental dans l'agenda Post-2015. Non seulement dans des pays pauvres et fragiles, où le vrai problème n'est souvent pas lié au manque de moyens, mais aussi dans des pays à revenus intermédiaires.¹ Dans la coopération traditionnelle, fondée sur le transfert de moyens, ces deniers comptent pour peu. C'est logique, car l'aide n'a pas tellement de sens dans des pays à grande croissance économique. Les autorités nationales doivent y veiller à la répartition équitable des richesses disponibles. Cela ne signifie pas pour autant que les ONG internationales n'ont rien à y faire. Elles peuvent aider leurs partenaires à plaider dans leur propre pays pour une fiscalité plus juste, leur donner des avis et renforcer leurs capacités, protéger leurs activistes qui se trouveraient en danger, hisser des revendications locales à un niveau plus élevé, ou forger des alliances globales autour de défis communs (comme par exemple l'avenir des entreprises agricoles familiales, la protection sociale ou encore les normes du travail).

Des défis en suffisance donc pour ce genre d'ONG. Mais pour avoir véritablement un impact sur les structures du pouvoir qui causent l'inégalité et l'injustice, ces organisations devront approfondir, élargir et affiner leurs **stratégies et leurs modèles d'action**.² L'expérience démontre en effet que l'action politique n'est efficace et durable que si on est un mouvement, ancré dans sa propre société, qui peut mobiliser à divers niveaux et qui opère à travers des partenariats, des réseaux et des alliances. Les ONG devront davantage s'allier à de nouvelles formes, souvent informelles, de la société civile et de la citoyenne-

té active et miser sur des coalitions à différents niveaux. Dans un monde globalisé les ONG internationales sont un lien important à l'intérieur des sociétés et entre elles. Ce n'est pas en contradiction avec la révolution technologique mentionnée plus haut qui réduit les besoins d'intermédiaires. Consolider et amplifier les dynamiques et les mouvements de base pour qu'ils deviennent de réels vecteurs de changement social, c'est ce besoin-là qui va prendre de l'ampleur. *La conséquence pour les ONG qui veulent être des acteurs de changement social, c'est qu'elles devront moins être des organes d'actions que des opérateurs de réseaux.* Leur plus-value se situera dans leur capacité à assembler plusieurs facteurs politiques, économiques et culturels. Elles fonctionneront comme des *'matchmakers', des facilitateurs et des catalyseurs*.³

Dans leur rôle de *'watchdog'* les ONG belges/internationales devront non seulement montrer du doigt les pouvoirs publics et les entreprises, mais devront adopter davantage une stratégie de séduction afin de convaincre d'autres parties en faveur de changements sociaux, malgré leurs intérêts antagonistes. Ce nouveau rôle a été formulé récemment de façon pointue : « **Le temps est aux Don Juan, mais plus aux Don Quichotte** »⁴.

Faire financer ce genre de travail reste un grand défi. Certains donateurs consacrent des montants importants pour le travail de qualité en matière de plaidoyer. Mais dans beaucoup de pays en développement, on constate que les gouvernements rétrécissent le champ du politique par des législations et des mesures répressives.⁵

1 Pour une analyse plus large, voir: Maxwell, S. 2013. *Is there a future for Northern NGOs in a world of MICs?* Blog ODI.

2 A ce sujet il existe toute une littérature. Voir entre autre: The California Endowment. 2009. *What Makes an Effective Advocacy Organization*. Ou: Fair, Green& Global-alliantie. 2014. *De kracht van pleiten en beïnvloeden*.

3 Voir DOCHAS. 2010. *The NGO of the Future*. Blog de 28/12/2010.

4 Baidemann, J en M. Blom. 2013. *IS Duurzaam* (<http://www.isduurzaam.eu>).

5 Carothers, T. en S. Brechenmacher. 2014. *Closing Space. Democracy and Human Rights Support Under Fire*. Carnegie Endowment for International Peace. Voir aussi. *The Economist*. September 13th 2014. *Foreign Funding of NGOs. Donors: keep out*.

Il faudra voir si le secteur privé et si les fondations, qui se profilent de plus en plus comme des bailleurs de fonds, seront disposés à appuyer ce genre d'activisme.

(3) Des sous-traitants efficaces des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds

Cette option est attirante pour des ONG internationales qui n'ont pas d'identité politique affirmée, qui ne sont pas des mouvements, qui ne disposent pas d'un mandat, mais qui ont une grande expérience dans l'élaboration et l'exécution de projets dans les pays partenaires.

Beaucoup d'ONG choisiront sans doute cette option parce que 50 ans de coopération traditionnelle, axée surtout sur des projets visant la réduction de la pauvreté, ont produit un réservoir assez important d'ONG qui en ont fait leur 'core business'.

Dans la coopération internationale de demain on aura encore besoin pendant un certain temps de formes de soutien financier aux pays pauvres et fragiles. Ce flux d'argent ne tarira pas directement pour des ONG qui se profilent comme des prestataires de services et des sous-traitants efficaces, parce que dans les pays fragiles et en situations de conflits la communauté internationale va continuer à investir, notamment au travers de l'aide financière.

Mais la nature du métier changera fondamentalement.

Les ONG devront entrer en compétition avec une série d'autres acteurs qui opèrent aussi sur ce marché, tel que la société civile locale, le secteur privé, les entreprises de consultances et en mesure croissante les autorités locales. La compétition risque d'être très dure, et se concentrera sur les aspects économiques et les qualités managériales, à savoir : le professionnalisme, le contrôle de la qualité, et l'efficacité des coûts. Les ONG qui choisissent cette voie seront de plus en plus assimilées à des acteurs privés (plutôt qu'à des organisations portées par des valeurs).

C'est clair que cette option n'est viable avant tout que pour de grosses ONG internationales (comme Save the Children, CARE, Worldwide)¹, des organisations fortement spécialisées, des organisations de prestations de services orientées vers le marché et les organisations humanitaires. Mais pour les ONG belges, généralistes, de taille moyenne ou petite - caractéristiques qui prédominent dans notre pays - ce ne sera pas facile de se maintenir à terme dans un environnement très compétitif d'un marché officiel de l'aide en perte de vitesse.²

(4) Des institutions de savoirs spécialisées

Dans la mesure où un plus grand nombre de pays partenaires intégrera la catégorie des pays à revenus moyens et n'aura dès lors plus besoin de l'aide traditionnelle, l'importance du 'savoir' en tant que ciment de la coopération internationale va aller grandissante. Cette tendance apparaît déjà clairement à l'heure actuelle sous diverses formes. Dans beaucoup de secteurs et de programmes de réformes financés par les gouvernements ou bailleurs de fonds, on constate un énorme besoin d'échanges de connaissances et de bonnes pratiques.³ C'est partiellement dû à l'attention accrue pour une approche contextuelle des processus de développement.

1 Pour une série d'interviews avec des CEOs de cette organisation, voir plutôt le blog cité de Cooper, G. *Reinventing the international NGO*. DEVEX, 8 October 2012.

2 Dans plusieurs pays occidentaux la combinaison de la diminution de subsides et de l'augmentation de la compétition a causé la disparition d'un nombre important d'ONG. En Belgique, pour l'instant, ce scénario ne s'est pas produit, mais ce n'est pas du tout certain que les volumes actuels de l'aide et les règles du jeu dans sa répartition resteront inchangés.

3 C'est notamment le cas dans le secteur de la santé. Voir: PATH. 2014. *The Role of Research and Innovation in the Post 2015 Development Agenda. Bridging the divide between the richest and poorest within a generation*. Washington, DC: COHRED, Global Health Technologies Coalition, International Aids Vaccine Initiatives, PATH.

Les modèles importés ont généralement échoué, le travail sur mesure est dorénavant de mise. Ceci suppose la connaissance des réalités locales et des modèles d'interventions adaptés alimentés par des systèmes de recherche-action efficaces. Les pays à revenus intermédiaires sont demandeurs de connaissances utilisables acquises en Europe ou ailleurs pour faire face à toute sorte de défis sociaux comme le financement d'un système de sécurité sociale ou des formules utiles pour parer au chômage des jeunes. L'agenda de plus en plus répandu de la bonne gouvernance est caractérisé par un grand besoin de connaissances. Les mouvements sociaux et l'activisme citoyen sont à leurs tours très dépendants d'alliances avec des « centres de connaissances » ou des ONG. On ne réalise pas le changement uniquement en protestant dans les rues, mais aussi en proposant des alternatives concrètes.

Cette option est séduisante pour les ONG internationales qui veulent se spécialiser sur certains thèmes et qui sont prêtes à travailler de façon professionnelle et innovatrice à la promotion du savoir et à l'échange d'expériences au profit de changements sociaux. C'est une niche qui se prête volontiers à de petites ONG flexibles qui savent fonctionner de façon efficace en réseau. Vu l'évolution vers une coopération internationale versée plus vers le savoir, il y a certainement un avenir et des opportunités de financement pour des ONG qui choisissent cette voie.

(5) Des facilitateurs de partenariats multi-acteurs

Ce scénario provient d'une évolution fondamentale dans la pensée et la pratique de la coopération. L'expérience de quelques décennies a prouvé les limites des approches par projets élaborés et exécutés par une seule catégorie d'ac-

teurs (p.ex. le pouvoir central, ou les ONG). Le consensus se fait de plus en plus fort autour d'une autre approche : le développement requiert une approche intégrée, axée sur des réformes à long terme, portée par les gouvernements et les citoyens du pays, qui n'a que chance de réussite que s'il peut compter sur la coopération de divers acteurs ayant chacun leur avantage comparatif. Dans le jargon du secteur on parle de l'approche multi-acteurs, souvent sous la forme de « partenariat public-privé ».

Ce genre de processus complexes requiert cependant des facilitateurs. Ils doivent assurer l'indispensable coordination et concilier les intérêts souvent contradictoires des différents acteurs concernés. Dans certains programmes de développement, financés par des gouvernements, des bailleurs de fonds et parfois aussi le secteur privé, les ONG internationales qui disposent des compétences et des méthodes requises, peuvent être des facilitateurs idéaux. Elles peuvent à la fois veiller avec d'autres au complet respect des dimensions éthiques, sociales et culturelles des programmes.

Certaines ONG internationales, qui ont prouvé leur expérience en matière de renforcement des capacités, de dialogue et de facilitation, se sont ruées sur cette niche. Le SNV néerlandais en est un bon exemple. Il n'y a pas si longtemps cette organisation parastatale était financée à 100% par le gouvernement hollandais. Quand les fonds publics ont été remis en question et ont en partie tari, l'organisation s'est partiellement transformée en 'facilitatrice' de programmes complexes exécutés et financés par différents acteurs. C'est une forme de prestation de services ou de sous-traitance comme décrit dans le scénario 3, mais avec une fonction spécifique qui offre des opportunités à remplir le rôle d'acteur de changement social.

Message 5 : La coopération internationale du 21^e siècle nécessite un meilleur ancrage dans notre propre société

Les ONG qui ont spécialement l'ambition d'être actrices de changement social ou institutions du savoir dans la coopération internationale moderne ne peuvent pas ignorer ce défi. Mais si nous voulons nous attaquer aux problèmes globaux de notre époque (inégalités, normes éthiques, développement durable) que nous partageons tous, alors, l'ancrage social est une nécessité absolue. C'est une condition pour acquérir la **légitimité** nécessaire (i) pour établir des partenariats horizontaux avec les acteurs du sud basés sur des objectifs communs plutôt que sur des appuis financiers ; (ii) pour agir effectivement dans des alliances par la plaidoirie et en tant que 'watchdog' et (iii) pour être catalyseur des mouvements sociaux qui exigent des changements politiques, économiques et sociaux, y compris dans sa propre société. Les ONG devront reconquérir cette légitimité. Car les citoyens qui veulent agir contre l'inégalité et l'injustice ne se sentent pas pour autant représentés par les ONG. Cela fait partie de la tendance qui remet en question le rôle de la société civile.

Dans la pratique cela signifie que les ONG **élargiront leur champ de travail et poursuivront leurs thématiques tant au 'Sud', qu'ici**. Les ONG qui, par exemple, plaident activement pour le renforcement de l'agriculture familiale ont tout à gagner de coupler leurs actions au 'Sud' avec des processus semblables dans leur propre société, parce qu'au bout du compte, il s'agit du même combat et des solutions cohérentes doivent être pensées par toutes les parties. Il en va de même pour les ONG qui sont actives sur le plan de la sécurité alimentaire durable, du Fair Trade ou du changement climatique.

Des études montrent qu'il est encore possible de trouver pas mal d'énergie positive dans notre société pour travailler à un monde meilleur. De nombreuses initiatives nouvelles ont vu le jour ces dernières dix années. Elles sont de natures très diverses et se retrouvent souvent sous le vocable de 'quatrième pilier' (ou initiative populaire de solidarité internationale). L'activisme sur internet témoigne également de l'implication sociale des citoyens¹

et de l'importance de nouveaux modèles d'actions qui émanent de ces citoyens-mêmes et sont axés sur l'action solidaire autour de cas concrets, qui mobilisent l'intelligence collective et qui donnent des résultats à petite échelle. Le défi pour les ONG sera surtout de **moins agir au nom des citoyens** dans le cadre de leurs propres programmes et structures (à partir de la légitimité d'intermédiaires qu'elles s'approprient), mais d'encourager à l'action les énergies présentes dans la société en créant des espaces et plateformes pour les citoyens actifs.

Pour y réussir il semble impératif de tenir un nouveau discours au monde extérieur. On ne peut pas s'inscrire dans la coopération internationale du 21^e siècle en continuant de faire appel au discours du passé : *'nous sommes là pour aider les pauvres du Sud'*. Si l'on veut se rattacher sérieusement à ce qui vit dans notre société et si on veut utiliser les nouvelles formes de solidarité, il faut épurer le discours ONG de concepts, d'images et d'un langage qui se réfère à la coopération au développement traditionnelle. Il faut bannir des termes dont la date limite est dépassée telles que le clivage Nord/Sud, l'accent sur les « projets » et les « groupes cibles ».

Cela demandera de la créativité. Car des études ont démontré que la vision classique de la coopération au développement (= solidarité à travers des transferts financiers) est profondément ancrée dans l'opinion publique. Des campagnes novatrices comme *'Make poverty history'* ont tenté de remplacer ce cadre mental par le slogan *'Justice not charity'*. Mais le public semblait surtout sensible à l'appel de fonds. On devra tous ensemble chercher de nouveaux messages qui rendent mieux compte de la coopération de demain. Plusieurs ONG font déjà des efforts pour adapter leur vision, leur mandat et leur plus-value, dans le domaine des stratégies de communication.

1 AVAAZ est un réseau international d'activistes de l'internet. Les actions qu'il peut soutenir vont dans toutes les directions: la violence au Sud Soudan, le CO2, l'énergie propre à 100% en 2050, le boycott des entreprises qui soutiennent des régimes autoritaires/répressifs, l'arrêt de l'expulsion des Masais, la campagne anti-corruption en Inde. En Belgique AVAAZ compte 635.690 membres (au 16 septembre 2014).

Message 6 : Le nouvel agenda exige une adaptation cohérente et profonde des structures, des stratégies de financement et de l'organisation du secteur.

Ce chantier est la pièce finale logique du processus de transformation d'une ONG internationale qui opte pour le changement. Durant les dernières années les ONG belges ont déjà investi dans toute sorte de changements. Mais si l'on regarde de plus près on constate que ces réformes concernent en premier lieu la **'gestion professionnelle'** et la justification financière. Les ONG sont soucieuses de voir grandir leur impact ; elles désirent mieux rendre compte aux autorités et à l'opinion publique de leur utilisation des fonds.

Les ONG qui entrent dans une trajectoire de transition, pour devenir des acteurs pertinents dans la coopération internationale de demain, doivent affronter un agenda de réformes beaucoup plus large. En **fonction des choix d'avenir fondamentaux** qu'aura faits chaque ONG individuelle, il faudra examiner sérieusement quelle sera la forme d'organisation la plus pertinente. Quel est le modèle de business le mieux adapté ? Comment pouvons-nous augmenter notre impact par des regroupements, des fusions ou l'adhésion à des réseaux internationaux. Comment forger des alliances efficaces et durables avec la société civile et les mouvements sociaux à différents niveaux ? Comment collaborer avec des acteurs étatiques, du secteur privé ou des instituts du savoir ? Comment diminuer la dépendance des subsides ? Comment trouver de nouvelles sources de financement (privées) qui nous permettent de jouer effectivement notre rôle d'acteur social ?¹

1 Pour avoir un bon aperçu des défis en matière de nouveaux 'business-models' pour les ONG, voir: International Civil Society Centre. 2014. *Diversify, Adapt and Innovate. Changing ICSO Business Models.*

Les ONG ne peuvent pas mener ce type de processus rien qu'entre elles. Elles doivent faire pro-activement leurs propres choix souverains, mais leur mise en œuvre effective exigera un dialogue et une collaboration avec d'autres acteurs : (i) les ONG collègues (les pairs qui sont présents dans les mêmes domaines), (ii) les fédérations et coupoles qui peuvent accompagner le processus, (iii) les ACNG qui sont confrontés avec le même type de défi, (iv) le secteur privé et les pouvoirs locaux comme alliés potentiels en matière de changements et aussi au niveau financier, (v) les institutions scientifiques et évidemment (vi) la diversité de partenaires pertinents dans les pays en développement.

Autre exigence : **l'élaboration d'une autre relation avec le pouvoir public.** Récemment le pouvoir public et les ONG ont fêté 50 ans de soutien public à travers des lignes de subsides. Aujourd'hui les 2 acteurs sont confrontés au nouvel agenda global du développement qui les force à réformer sérieusement leurs manières de penser et d'agir. Dans l'idéal le secteur ONG devrait prendre l'initiative de développer des trajectoires de transition. Mais un dialogue ouvert avec le pouvoir public s'impose, pour faire **ensemble le saut vers la coopération au développement du 21e siècle, comme partenaires** qui veulent mettre en place de nouvelles formes de coopération et de financements adaptées aux défis qui se posent aujourd'hui.²

2 Divers états de l'UE se penchent cependant sur le "smart funding" de la société civile, en particulier pour les organisations qui travaillent dans le plaidoyer et le lobby. L'UE cherche aussi des alternatives dans la manière de financer certaines fonctions remplies par la société civile. Pour avoir un aperçu de cela, voir: INTRAC. 2014. *Comparative review of donor approaches to unrestricted funding to CSOs.*

