



Evaluation à mi-parcours des fédérations des OSC/AI

Evaluation à mi-parcours du programme conjoint des 3 fédérations ACODEV, Ngo-federatie et Fiabel

Version définitive du 09/02/2020

C-lever.org (le contractant principal du service rendu)
Adresse : m-Village, Rue des Palais 44 (boîte 66)
1030 Brussel – Bruxelles ; Belgique
Téléphone : 0032 (0)2 290 28 19
Courriel : info@c-lever.org
N° tva – N° Entreprise : 0671.900.192

DRIS sprl
Adresse : Rue des Combattants 55
1457 Walhain ; Belgique
Site internet : <http://www.drisconsult.eu>
Courriel : info@drisconsult.org
N° tva – N° Entreprise : 0867.643.422

Table des matières

1. Résumé exécutif	4
1.1 Introduction	4
1.2 Constats principaux	4
1.3 Appréciation de la performance	7
1.3.1 Appréciation vis-à-vis les critères OCDE – CAD	7
1.3.2 Questions spécifiques d'évaluation	8
1.4 Recommandations principales	11
2. Introduction	12
2.1 Contexte institutionnel des trois fédérations	12
2.2 Contexte du programme	13
2.3 Objectifs de l'évaluation à mi-parcours	15
2.4 Méthodologie de l'évaluation à mi-parcours	16
2.4.1 Approche globale	16
2.4.2 Efforts d'analyse et de compréhension de la complexité de la mission de défense des intérêts des membres	17
2.4.3 Limites de l'évaluabilité	18
2.4.4 Matrice d'évaluation	18
3. Constats principaux par rapport à la défense des intérêts des membres par les fédérations	22
3.1 Constats liés au contexte	22
3.2 Constats liés à la performance des fédérations	23
3.3 Constats liés à la gouvernance des fédérations et la collaboration entre les fédérations	26
3.4 Constats liés aux études de cas	27
3.4.1 Simplification administrative	27
3.4.2 Guide de contrôle	28
3.4.3 Budget détaillé et restriction budgétaire	29
3.4.4 Autres cas mentionnés	29
3.4.4.1 IATI	29
3.4.4.2 Trajectoire intégrité	29
3.4.4.3 Certification des systèmes d'évaluation	30
4. Appréciation de la performance du programme – défense des intérêts des membres	31
4.1 Appréciation critères OCDE - CAD	31
4.1.1 Pertinence	31
4.1.2 Efficience	32
4.1.3 Efficacité	33
4.1.4 Durabilité potentielle	34
4.1.5 Impact potentiel	35

4.2	Questions spécifiques d'évaluation	36
4.2.1	Questions relatives à l'OS1	36
4.2.1.1	Q1. Dans quelle mesure, les fédérations accomplissent-elles leur rôle de défense des intérêts et de représentations de leurs organisations membres ?	36
4.2.1.2	Q2: Dans quelle mesure, les relations entretenues par les fédérations avec les autorités politico-administratives contribuent-elles à l'accomplissement par ces fédérations de leur rôle de défense des intérêts et de représentations de leurs membres ?	38
4.2.1.3	Q3 : Dans quelle mesure le fonctionnement interne des fédérations leur permet-il d'assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?	41
4.2.2	Questions relatives à la contribution du résultat 2 de l'OS1 et des objectifs spécifiques 2, 3 et 4 sur la défense des intérêts et sur la représentation des organisations membres par les fédérations	43
4.2.2.1	Q4 : Dans quelle mesure la théorie de changement du programme est-elle effectivement opérationnelle et permet-elle d'améliorer la défense des intérêts et la représentation des organisations membres par les fédérations ?	43
5.	Recommandations	45
5.1	Approche d'amélioration holistique	45
5.2	Recommandations concrètes pour une vision proactive et stratégique	45
5.2.1	Recommandation 1 : Cartographie et priorisation des intérêts et des attentes des membres	45
5.2.2	Recommandation 2 : Développer tant une propre vision du secteur que des stratégies de négociation, plaidoyer, ...	47
5.3	Recommandations concrètes pour renforcer la marge de négociation	49
5.3.1	Recommandation 3 : Une véritable stratégie et des capacités renforcées pour la négociation (stratégique) et le plaidoyer	49
5.3.2	Recommandation 4 : Promouvoir et faciliter plus de synergie entre les secrétariats et les directions des 3 fédérations	51
5.3.3	Recommandation 5 : Une interaction plus stratégique et plus dynamique avec les membres	52
5.3.4	Recommandation 6 : Améliorer l'efficiency et l'efficacité des 3 secrétariats	53
6.	Annexes	55
6.1	Annexe 1 - Abréviations	55
6.2	Annexe 2 - Liste des rencontres, interviews individuels et sessions de travail	56
6.3	Annexe 3 - Compte rendu des focus groupes	58
6.3.1	Compte rendu FG néerlandophone – Ngo-federatie, 5 Novembre 2019	58
6.3.2	Compte rendu Focus Groupe francophone à ACODEV – 4 novembre 2019	64
6.4	Annexe 4 : Aperçu des approches	67

1. Résumé exécutif

1.1 Introduction

En 2016, les fédérations des organisations de la société civile (OSC), **ACODEV** et **Ngo-federatie**, et la fédération des acteurs institutionnels (AI), **Fiabel** ont introduit ensemble, pour la première fois, **un programme commun pour la période allant de 2017 à 2021**. Ce rapport présente les constats, conclusions et recommandations de l'évaluation à mi-parcours (EMP) de ce programme commun. Cette évaluation, qui porte en particulier sur une des missions principales des fédérations qui consiste à **assurer la défense des intérêts des membres**, a été commanditée par les 3 fédérations et a été réalisée conjointement par C-Lever.org et DRIS.

Conformément aux termes de référence (TDR), établis par les 3 fédérations, **l'évaluation répondra aux 3 objectifs suivants** :

1. **Apprécier** dans quelle mesure les fédérations accomplissent leur **rôle de défense des intérêts et de représentation** des organisations membres tel que décrit dans leur DTF et tel que mis en œuvre actuellement ainsi que dans le cadre des négociations autour de l'AR 2016.
2. Apprécier dans quelle mesure le **fonctionnement interne et externe des fédérations** leur permet d'assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation des organisations membres.
3. Formuler des **recommandations concrètes et réalistes** à l'attention des fédérations qui leur permettent d'améliorer l'accomplissement de leur rôle de défense des intérêts et de représentation des organisations membres à la suite des constats des points 1 et 2.

En appliquant **une approche systémique**, la conception et la mise en œuvre effective du rôle de défense des intérêts des membres par les 3 fédérations sont situées, analysées et appréciées dans un cadre global en vue de répondre aux questions génériques et spécifiques de l'évaluation.

1.2 Constats principaux

- 1) Le contexte complexe et volatile du secteur de la coopération non-gouvernementale a fort influencé la mise en œuvre du programme pluriannuel commun des 3 fédérations en général et la défense des intérêts des membres en particulier. Quelques-unes de ces évolutions principales sont :
 - a) Le changement du rapport de forces politiques à la défaveur des OSC ainsi qu'un affaiblissement (en moyenne) de l'accessibilité directe et indirecte aux décideurs politiques.
 - b) Le concept de « primauté de la/du politique » et les rapports de négociation, auxquels s'était habitué le secteur, qui évoluent en partie vers des rapports d'imposition.
 - c) La dépendance financière du secteur des OSC se ressent plus fortement.
 - d) La « peur » des OSC d'une « instrumentalisation » du financement de la coopération non-gouvernementale qui affaiblirait le « droit d'initiative » des ACNG et leur résistance face au risque (à la menace) d'une transition éventuelle d'un financement structurel vers des appels à projets/propositions dans des cadres stratégiques imposés par le pouvoir politique.

- e) Les risques liés à l'éventuelle remise en question du rôle des OSC, ACNG belges et européennes en tant qu'intermédiaires pour le financement et l'action des OSC, ACNG dans les pays partenaires.
 - f) La faible capacité structurelle de l'administration (la DGD).
- 2) Les ACNG consultés témoignent d'une appréciation mitigée de la performance des fédérations.
- a) De manière globale, les ACNG consultés reconnaissent le contexte difficile dans lequel doivent fonctionner les fédérations ainsi que le fait qu'elles aient, en général, fait du bon travail compte tenu de ce contexte difficile.
 - b) Cependant, de multiples ACNG consultés soulignent que les résultats attendus au niveau de la défense des intérêts des membres ne sont pas du tout atteints. Il s'agit notamment des avantages annoncés dans la réforme de l'AR 2016, à savoir notamment la simplification administrative et la sécurité financière.
 - c) Les fédérations ont trop tardivement et pas suffisamment adapté leurs approches de négociation et de lobbying. Le secteur des ACNG ne dispose pas d'une stratégie à long terme et est donc contraint d'intervenir à court terme dans une logique de réaction. Les OSC ont l'impression que les fédérations s'attachent principalement à accompagner la mise en œuvre des décisions administratives et politiques (instrumentalisation des fédérations) plutôt qu'à élaborer une stratégie de défense plus globale et à plus long terme.
 - d) De manière générale, les AI sont toutefois plus satisfaits de la performance de leur fédération que les OSC.
 - e) De multiples facteurs ont influencé et limité la (capacité de) performance des fédérations en matière de la défense des intérêts des membres :
 - i) La grande diversité des intérêts des membres ;
 - ii) Les profils distincts des fédérations ;
 - iii) Les moyens disponibles des fédérations pour la défense des intérêts des membres ;
 - iv) Les principaux enjeux par rapport à la défense des intérêts des membres.
- 3) Constats liés à la gouvernance des fédérations et à la collaboration entre les fédérations :
- a) L'historique différent des trois fédérations se manifeste dans les modes de collaboration entre les fédérations.
 - b) La défense des intérêts propres, liés au caractère spécifique des AI, est la raison d'être principale de la fédération spécifique Fiabel, créée fin 2016 à la suite de l'adoption de l'arrêté royal du 11/09/2016. Ceci implique des positionnements parfois différents et rend sans doute improbable une évolution vers une fédération unique de tous les ACNG.
 - c) La collaboration entre les fédérations est aussi caractérisée par le profil différent des directions, la stabilité ou le manque de stabilité au niveau de la direction, les ressources humaines et la composition des secrétariats.
 - d) Malgré la tendance et les réussites réelles en termes de collaboration entre les fédérations, on observe que l'image et la perception que les secrétariats des fédérations ont de leurs consœurs sont ambiguës : appréciation réciproque mais aussi méfiance ou sentiment de répartition parfois inéquitable des charges de travail. Ces perceptions sont potentiellement une contrainte qui invite à plus de synergie entre elles.

- e) Les ACNG consultés apprécient globalement le soutien technique des fédérations et la collaboration entre les fédérations, en particulier entre ACODEV et Ngo-federatie. Nonobstant, les membres d'ACODEV soulignent qu'en termes de prise de décision, la différence de rythme auquel ces deux fédérations parviennent à des décisions (cf. point 3.2. ci-dessus), induisent parfois des prises de position qui seraient trop formatées par Ngo-federatie et rendant le point de vue d'ACODEV trop peu visible.
 - f) Malgré le programme commun des fédérations, il n'existe pas de structure de pilotage/gouvernance commune au niveau des trois fédérations en vue de faciliter la collaboration et la synergie stratégique dans la mise en œuvre du programme commun.
- 4) La réalisation du screening des ACNG, destinée à vérifier la capacité et la performance de leur gouvernance et gestion organisationnelle, devait permettre une réelle responsabilisation de ces ACNG ainsi qu'une simplification administrative du travail de leur gestion. Pourtant, cette promesse de simplification administrative, un des arguments décisifs ayant permis de convaincre le secteur d'accepter la réforme de 2016, ne s'est pas matérialisée.
 - a) L'évaluation observe une tendance récurrente à l'introduction de nouvelles lourdeurs administratives et l'augmentation de la bureaucratisation dans de multiples dossiers.
 - b) L'image utilisée parfois est celle d'une lasagne¹ ; les efforts de simplification administrative ont permis de diminuer l'épaisseur d'une couche alors que de nouvelles couches sont ajoutées progressivement.
 - 5) Le contenu et le processus d'introduction du (projet de) guide de contrôle par l'administration témoignent du manque d'adoption et d'internalisation de l'esprit de la réforme, au sein même de l'administration.
 - a) D'une part, la professionnalisation, l'accréditation et la responsabilisation des ACNG imposés par le screening et d'autre part la simplification administrative et le mécanisme de single audit qui devait en découler, ne se concrétisent que partiellement. En outre, certains services de l'administration ne respectent pas l'esprit de la réforme.
 - b) La non-acceptation à ce stade du (projet de) guide de contrôle est un bon exemple de succès par les fédérations dans la défense des intérêts de ses membres. Toutefois, malgré le succès obtenu jusqu'ici dans ce dossier, la situation reste problématique pour les membres.
 - 6) Les démarches et négociations relatives au budget détaillé et les restrictions budgétaires apparaissent en revanche comme une illustration de la faiblesse du secteur. Mais en proposant et en acceptant un compromis, les fédérations ont néanmoins préservé (tant que possible) les intérêts (immédiats et à plus long terme) du secteur : l'accord a permis une libération rapide de la tranche annuelle suivante tout en préservant l'utilisation des catégories budgétaires simplifiées pour les rapports annuels futurs et en obtenant la promesse que les économies budgétaires consenties seraient compensées à la fin du programme en cours.
 - 7) Toutes les parties prenantes consultées sont favorables à l'idée de transparence et aux outils de consultation unique. En revanche, le processus de mise en œuvre IATI a été précipité et la charge de travail occasionnée par la mise en œuvre de ce système IATI a été sous-estimée.

¹ « L'effet lasagne » est une représentation imagée de la lourdeur administrative qui s'amplifie malgré le processus de simplification ambitionné par la réforme. Cette image est issue des questionnaires et focus groupes menés par les OSC membres des fédérations.

Le résultat actuel est considéré, par la plupart des parties prenantes consultées, comme offrant peu de valeur ajoutée.

- 8) Les parties prenantes consultées appuient les principes et ambitions d'une trajectoire intégrité. Néanmoins, les ACNG rapportent et déplorent (une fois de plus) une sous-estimation de la charge de travail qui résulte de cette trajectoire. Tant l'administration que les cadres techniques des fédérations semblent oublier que l'intégrité fait déjà partie des principes de gouvernance, dont la performance des ACNG a été évaluée par le screening. Pour la plupart des membres consultés, il faut donc éviter la 'bureaucratisation' de l'intégrité en ajoutant des couches de contrôle interne.
- 9) La certification des systèmes d'évaluation est également une contrainte additionnelle à laquelle les fédérations ont trop peu réagi alors qu'elle entraîne de nouvelles démarches et augmente la charge administrative. Là aussi, il s'agit d'un bel exemple d'une couche de lasagne additionnelle étant donné que cette nouvelle initiative de certification fait partiellement double emploi avec le screening des ACNG qui a d'ores et déjà apprécié également les processus de suivi-évaluation.

1.3 Appréciation de la performance

1.3.1 Appréciation vis-à-vis les critères OCDE – CAD

- 1) L'évaluation à mi-parcours attribue **un score A pour la pertinence** de la mission de défense des intérêts des membres. (*Voir §4.1 pour les détails de l'échelle d'appréciation A-B-C-D*)
 - a) Pour les ACNG, la défense de leurs intérêts est la mission principale et la première raison d'être des fédérations. Les membres considèrent que la pertinence de cette fonction ne peut pas être mise en question.
 - b) Les membres trouvent que le poids accordé au rôle d'appui technique à la mise en œuvre des réformes décidées par le gouvernement a tendance à affaiblir la capacité des fédérations dans leur mission de défense des intérêts des membres.
 - c) Des représentants du cabinet et de l'administration interrogés sont plus critiques à l'égard de la pertinence des modes actuels de défense des intérêts des membres : ils plaident pour plus de concentration des organes de représentations des OSC (fédérations et coupoles). Ils considèrent par ailleurs que les fédérations s'attachent d'abord aux questions financières et au maintien des pratiques existantes (intérêts à court terme). Ils déplorent en outre que le focus sur la défense des intérêts des membres fait oublier quelque peu les autres fonctions que les fédérations ont à assumer par ailleurs (cf. l'article 24, 5° de l'AR.).
- 2) L'évaluation à mi-parcours attribue **un score B pour l'efficacité**.
 - a) Avec des moyens limités (plus particulièrement encore pour Fiabel), les fédérations répondent de manière relativement satisfaisante aux besoins de leurs membres.
 - b) Le fait que le secteur n'ait pas déterminé une stratégie à long terme et soit donc obligé d'intervenir surtout à court terme dans une logique de réaction (cf. § 3.2 constats liés à la performance) affaiblit l'efficacité de son rôle de défense des intérêts des membres.
 - c) L'efficacité est également affaiblie par l'absence d'une cartographie précise et complète des intérêts des membres ainsi que par les faiblesses d'identification et de mobilisation du potentiel de leviers/ initiatives complémentaires de lobbying que pourraient offrir différentes organisations membres.

- 3) L'évaluation à mi-parcours attribue **un score C pour l'efficacité** de la fonction de défense des intérêts des membres.
 - a) Compte tenu du contexte difficile, incertain et instable dans lequel les fédérations fonctionnent, il est certainement appréciable que plusieurs résultats positifs aient pu être atteints en matière de défense des intérêts des membres. Les parties prenantes consultées ont exprimé leur appréciation pour le travail des fédérations par rapport à certaines simplifications administratives à savoir, par exemple, le rapport narratif et le montage des programmes ainsi que le rapportage financier.
 - b) Toutefois, la défense des intérêts des membres est certainement un rôle dont l'efficacité est moins appréciée que d'autres fonctions assumées par les fédérations des OSC. En revanche, les AI sont très satisfaits de la mise en œuvre de cette fonction par FIABEL.
 - c) Lors des interviews et échanges en focus groupes, les ACNG consultés soulignent que si des avancées ont été engrangées, les résultats attendus au niveau de la défense des intérêts des membres, à savoir la simplification administrative et la sécurité financière, ne sont pas atteints.
 - d) L'approche réactive, parfois revendicative et le paradigme de lutte et de conflit (disproportionnel au rapport de forces), la défense des intérêts à court terme (absence de stratégie long terme), la carence de vision partagée quant à l'évolution du secteur de la coopération non-gouvernementale, le peu de capacités de négociation stratégique, etc. sont tant de facteurs qui affaiblissent l'efficacité des fédérations dans la défense des intérêts de leurs membres. Dans un contexte qui resterait inchangé et/ ou des modalités identiques à celles appliquées jusqu'ici, l'objectif spécifique ne sera atteint que partiellement. Des mesures correctives devront alors être prises pour améliorer la probabilité de sa réalisation.
- 4) Compte tenu de la diversité des facteurs internes et externes, cités au §4.1.4, contribuant à une stabilisation des fédérations et des possibilités d'amélioration décrites dans ce rapport, l'EMP attribue un **score B pour la durabilité potentielle**.
- 5) Les constats des premiers indices d'effets, cités au §4.1.5, permettent d'attribuer **un score B pour l'impact potentiel**, sous condition que les fédérations mettent en œuvre les recommandations développées dans ce rapport.

1.3.2 Questions spécifiques d'évaluation

Q1 : Dans quelle mesure, les fédérations accomplissent-elles leur rôle de défense des intérêts et de représentations de leurs organisations membres ?

- L'EMP émet une appréciation globalement positive basée sur l'atteinte de résultats partiels (certaines simplifications administratives, le blocage d'un guide de contrôle qui ne respectait pas les principes de la réforme, etc.).
- Cette perception positive est toutefois contrebalancée par une appréciation de résultats insuffisamment atteints (incertitude persistante quant à une nouvelle version du guide de contrôle qui pourrait toujours ne pas respecter la réglementation et/ou les principes de la réforme) et par le constat de l'accumulation de nouvelles contraintes additionnelles (IATI, certification des systèmes d'évaluation, etc. : « l'effet lasagne ») et une incertitude administrative et financière accentuée.

- Ce résultat mitigé résulte en bonne partie d'une stratégie trop peu anticipée, trop réactive, faute d'une vision suffisamment globale et priorisée des besoins diversifiés des membres (manque de cartographie des besoins). Les conséquences en termes de charges administratives des mesures envisagées manquent quant à elles d'analyse pour être acceptées et/ ou négociées en tout état de cause. Partir d'une réelle cartographie qui préciserait les besoins des membres, qui serait globalement consensuelle sur les priorités essentielles à défendre et qui serait validée par les membres, est sans aucun doute une condition importante pour l'amélioration de l'efficacité.
- Les relations tendues avec les autorités politico-administratives ont réduit les marges de manœuvre des fédérations pour défendre les intérêts de leurs membres. Dès le début de la législature, une atmosphère de méfiance entre les fédérations et les autorités politico-administratives a entouré les négociations concernant l'AR 2016. Cette méfiance s'est maintenue au cours des négociations plus récentes.

Q2 : Dans quelle mesure, les relations entretenues par les fédérations avec les autorités politico- administratives contribuent-elles à l'accomplissement par ces fédérations de leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs membres ?

- Un climat de méfiance structurelle a affecté le travail des fédérations par rapport à la défense des intérêts des membres. Une tension autour de la nature même du secteur non-gouvernemental a poussé le secteur dans une position défensive et réactive, affectant ainsi la position de négociation des fédérations.
- Les cadres stratégiques communs étaient considérés par le secteur comme un risque de perte d'autonomie, dans la mesure où ceux-ci apparaissaient comme étant une étape préalable à l'intégration dans un cadre stratégique plus global et qui regrouperait tous les acteurs de la coopération sous l'impulsion des orientations gouvernementales. La tension qui a ainsi entouré la création de ces CSC a eu pour conséquence que chacune des parties prenantes au processus est restée campée sur ses positions. C'est ainsi que ce processus de rédaction des CSC a débouché sur un instrument particulièrement lourd et technique qui, dans un premier temps, a insatisfait toutes les parties prenantes.
- Des facteurs internes, cités en détail dans le rapport, sont de nature à affaiblir la position des fédérations dans leurs négociations avec les autorités politico-administratives : i) la grande diversité des intérêts des membres ; ii) la variété des structures de concertation au sein des fédérations ; iii) les différences entre les intérêts des OSC d'une part et des AI d'autre part; iv) les mandats parfois peu explicites accordés par les instances à leurs mandataires dans les organes de concertation ; v) le manque de cohérence de la position de certains membres dans les différentes instances des fédérations, etc.
- Par ailleurs, la dépendance financière des fédérations et de leurs membres aux subsides publics est perçue par des membres comme un autre facteur qui peut contribuer à l'affaiblissement des fédérations dans le cadre des négociations.
- Malgré les désaccords, il existe, selon les acteurs consultés, un point de convergence entre les autorités politico-administratives et les ACNG, à savoir la valorisation de la contribution du secteur de coopération non-gouvernementale au développement durable. Cette valeur ajoutée doit être mieux identifiée et mieux adaptée à la complexité du contexte actuellement volatile. Mieux déterminer quelle est la plus-value du secteur de la coopération non-gouvernementale et mettre en évidence les priorités sur lesquelles il doit se positionner, sont des enjeux dont devrait se saisir le secteur pour permettre aux fédérations de mieux défendre ses intérêts. Les premières réflexions menées par Ngo-federatie dans ses ateliers pour l'avenir ('toekomstateliers') sont symptomatiques de cette préoccupation.

Q3 : Dans quelle mesure le fonctionnement interne des fédérations leur permet-il d'assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?

- Composé de 3 fédérations et de 2 coupoles, la fragmentation du secteur représente pour certains un problème de dispersion des forces et de manque de lisibilité. Il n'est pas toujours clair pour certaines parties prenantes qui est le porte-parole et donc à qui s'adresser par rapport à un certain sujet. La division des responsabilités et tâches entre les fédérations et les coupoles n'est pas totalement limpide.
- De manière générale les membres sont plutôt satisfaits du fonctionnement des groupes de travail même si le niveau de satisfaction varie très fort en fonction des groupes. Néanmoins, les parties prenantes consultées ont souligné aussi certains problèmes et points faibles par rapport à la performance des groupes de travail.
- Une majorité des personnes interrogées souligne le caractère très utile et efficace de la Newsletter qui apparaît comme un outil de référence en matière d'information des décisions, positions et de points de discussions des fédérations. Le fait que le contenu soit très comparable, voire identique, dans les deux langues est apprécié. Plusieurs participants (surtout du côté francophone) insistent sur le fait que dans les Newsletter, il serait utile de mettre davantage en évidence les décisions et enjeux importants afin de pouvoir facilement les identifier et, le cas échéant, réagir plus rapidement.
- Le fonctionnement interne des fédérations et les modalités de relations entre elles, ont permis de mettre en place des mécanismes qui renforcent leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres (participations croisées, plateformes et groupes de travail, moyens de communications). Pour chacun d'eux, l'évaluation identifie toutefois quelques faiblesses à prendre en compte.

Q4 : Dans quelle mesure la théorie de changement du programme est-elle effectivement opérationnelle et permet-elle d'améliorer la défense des intérêts et la représentation des organisations membres par les fédérations ?

- Les interviews ont souligné l'importance des formations organisées ou prises en charge par les fédérations (exemple : les parcours d'apprentissage pour les CSC), la plus-value de leur conseil et de leur appui individuel et collectif : même s'il faut sans doute, pour certains, dépasser l'appui individuel pour se centrer plus sur l'appui collectif. Indirectement, les autres objectifs spécifiques du programme contribuent aussi, de manière sans doute encore insuffisante, à cet objectif spécifique 1 de défense des intérêts des membres.
- Le processus de décision est partagé entre les membres, des moyens (groupes de travail, consultations, etc.) sont mis en place pour stimuler une participation à la prise de décision mais l'appréciation de ce processus participatif par les membres reste sujet à la critique : seulement 2/3 des membres sont satisfaits quant au respect par les secrétariats des décisions prises par les AG/ CA, remontées parfois insatisfaisantes entre ce qui est réalisé dans les groupes de travail et ce qui ressort d'un CA, déséquilibre entre le poids des différentes fédérations dans le contenu final d'une position commune, etc. Dans son ensemble, l'EMP constate cependant qu'une volonté existe auprès des fédérations et que des mécanismes sont en place pour définir les positions et attitudes en matière de défense des intérêts en fonction de positionnements clairement récoltés auprès des membres.
- La faiblesse réside sans doute encore dans une conception et une définition trop faiblement partagée de ce en quoi consiste la défense des intérêts des membres. Un des résultats de

l'enquête annuelle illustre ce constat : l'appui général des fédérations est qualifié de plus satisfaisant (92,9%) que la prise en compte et la défense des intérêts des membres par les fédérations auprès des autorités politico-administratives (61,9% de satisfaction) : l'appui, le conseil, les formations, etc. sont mieux identifiés et davantage considérés satisfaisants que la défense, sensu stricto des intérêts des membres.

1.4 Recommandations principales

Cette évaluation à-mi-parcours reconnaît la complexité du contexte et la multitude des défis auxquels sont confrontées les trois fédérations dans la défense des intérêts de leurs membres. Il n'y a pas de solutions simples. Mais l'évaluation constate toutefois que tous ces défis s'articulent en grande partie autour de deux enjeux principaux pour les trois fédérations : i) construire ensemble une vision proactive de leurs positionnements en matière de défense de la coopération non-gouvernementale à long terme et ii) créer une marge de négociation et un meilleur rapport de force avec les autorités publiques. En fonction de ces enjeux, le rapport présente une série de recommandations concrètes qui peuvent être combinées dans une approche d'amélioration holistique.

L'approche d'amélioration holistique proposée combine **quatre dimensions** :

- 1) Focus sur les intérêts à moyen et long terme des membres et du secteur de la coopération non-gouvernementale, sans négliger les intérêts à court terme et les défis de transition ;
- 2) Implication améliorée des membres (cadres, directions, membres des CA) dans la réflexion stratégique quant à la vision du secteur, à l'avenir des ACNG et aux stratégies, approches et processus de défense des intérêts des membres ;
- 3) Capacité améliorée de négociation et de plaidoyer en rapport avec la défense des intérêts des membres ;
- 4) Synergie renforcée entre les 3 fédérations, mais également entre les 2 fédérations des OSC et leurs coupoles, visant tant une meilleure efficience qu'une meilleure capacité du programme commun.

Les 6 recommandations développées dans le chapitre 5 de ce rapport sont donc :

Des recommandations concrètes pour une vision proactive et stratégique :

Recommandation 1 : Cartographie et mise en priorité des intérêts et des attentes des membres

Recommandation 2 : Développement tant d'une propre vision du secteur que des stratégies de négociation, plaidoyer, ...

Des recommandations concrètes pour renforcer la marge de négociation :

Recommandation 3 : Développement d'une véritable stratégie et des capacités renforcées pour la négociation (stratégique) et le plaidoyer.

Recommandation 4 : Promouvoir et faciliter plus de synergie entre les secrétariats et les directions des 3 fédérations.

Recommandation 5 : Mise en place d'une interaction plus stratégique et plus dynamique avec les membres.

Recommandation 6 : Améliorer l'efficience et l'efficacité des 3 secrétariats

2. Introduction

2.1 Contexte institutionnel des trois fédérations

Les acteurs de la coopération non-gouvernementale ont vécu, ces dernières années, diverses réformes successives de la législation et de la réglementation. Ces réformes étaient notamment axées sur une collaboration renforcée et davantage de complémentarité et de synergies entre acteurs. La négociation sur la dernière réforme du Ministre De Croo a ainsi abouti à un nouveau cadre réglementaire (Arrêté Royal du 11/09/2016) qui, entre autres, rapproche les acteurs de la coopération non-gouvernementale et vise une simplification administrative. Cette réforme a également concerné les deux fédérations des organisations de la société civile (OSC), ACODEV² et Ngo-federatie³, et la fédération des acteurs institutionnels (AI), Fiabel⁴.

Les missions et rôles des trois fédérations sont définis à deux niveaux. Premièrement, au niveau des attentes des membres de chaque fédération. Celles-ci diffèrent d'ailleurs tant selon les fédérations que selon les (types de) membres ; cela entraîne donc des différences de stratégie, de priorités et de gestion. Deuxièmement, par les tâches prévues dans l'AR du 11 septembre 2016 concernant la coopération non-gouvernementale (voir article 24 de l'AR). Comme fixé dans leurs statuts, vision et missions respectifs (voir DTF du programme conjoint des 3 fédérations), les fédérations visent : (1) la défense des intérêts et la représentation des organisations membres, (2) le renforcement de leurs capacités professionnelles relativement aux capacités de gestion et de métier, par l'organisation d'échanges, le partage de connaissance, la création et l'animation de plateformes et (3) l'offre de services à leurs membres. Les fédérations font ceci pour l'ensemble des tâches prévues à l'article 24 de l'AR 2016.

Pour Fiabel (au vu de sa création récente, de la spécificité des AI et de la taille limitée de son secrétariat), il est particulièrement important de se concentrer uniquement sur ses tâches essentielles, que sont la défense des intérêts de membres et le partage d'information, de connaissance et d'expériences.

A ce niveau, il est également important de distinguer le rôle des fédérations de celui des coupoles (CNCD-11.11.11 et 11.11.11). En effet, les coupoles assument un rôle stratégique et politique pour leurs membres, en particulier, et pour le secteur en général, concernant les tâches citées à l'article 25 de l'AR 2016. Il s'agit entre autres de promouvoir l'échange et la réflexion sur les défis stratégiques de la coopération au développement, la coordination des membres et la construction d'expertise au service des membres pour ce qui concerne la cohérence des politiques pour le développement, le genre, les accords internationaux, les droits humains, la protection sociale, etc. La répartition des tâches entre fédérations et coupoles concerne Ngo-federatie et ACODEV et les coupoles.

Au niveau de la gouvernance des fédérations, les instances dirigeantes de chaque fédération (assemblée générale et conseil d'administration) décident des choix de stratégies, des politiques et des actions menées par les secrétariats et ceux-ci leur rendent compte. Les secrétariats des

² ACODEV est la fédération des associations francophones et germanophones de coopération au développement et représente 79 organisations membres dont 59 organisations accréditées. Parmi celles-ci, 23 sont également membres de Ngo-federatie.

³ Ngo-federatie est la fédération flamande des ONG de coopération au développement et représente 55 membres dont 39 sont accrédités.

⁴ Fiabel est la fédération des acteurs institutionnels et représente 9 membres (et 2 organisations sont uniquement présentes en tant qu'observateurs). La position de Fiabel est particulière. En effet, cette fédération a été créée en 2016, à la demande du gouvernement (AR 2016), ce qui a des répercussions sur ses tâches, sa forme juridique et son fonctionnement.

féderations sont composés respectivement de 11 (ACODEV), 8 (Ngo-federatie) et 2 (actuellement 1) (Fiabel) collaborateurs.

L'implication des organisations membres est également assurée via des groupes de travail thématiques qui alimentent les réflexions et les positionnements des fédérations tout en partageant les bonnes pratiques du secteur.

Au niveau des échanges avec les autorités politico-administratives, il est important de préciser que l'AR 2016 a également introduit une plateforme de concertation dénommée Conseil Consultatif de la Coopération Non-Gouvernementale (CCCNG). Le CCCNG vise notamment à prendre des décisions ou à clarifier des points introduits par la nouvelle réglementation. Il est composé de représentants des fédérations, du cabinet du ministre et de la DGD. Il est subdivisé en différents sous-comités qui traitent chacun de domaines réglementaires spécifiques (justification morale et rapportage, justification financière, CSC et dialogues institutionnels). Le CCCNG valide ou non les travaux de ces différents sous-comités une fois finalisés. Pour les OSC et AI membres de trois fédérations, l'AR 2016 a introduit de nombreuses nouvelles dispositions réglementaires ou en à modifier à divers niveaux : rapportage, formulation des programmes, Cadres Stratégiques Communs par pays, dialogues institutionnels, politiques et stratégiques, etc. Les fédérations ont ainsi à la fois négocié certaines dispositions et eu pour mission d'appuyer leurs membres dans leur appropriation et leur application.

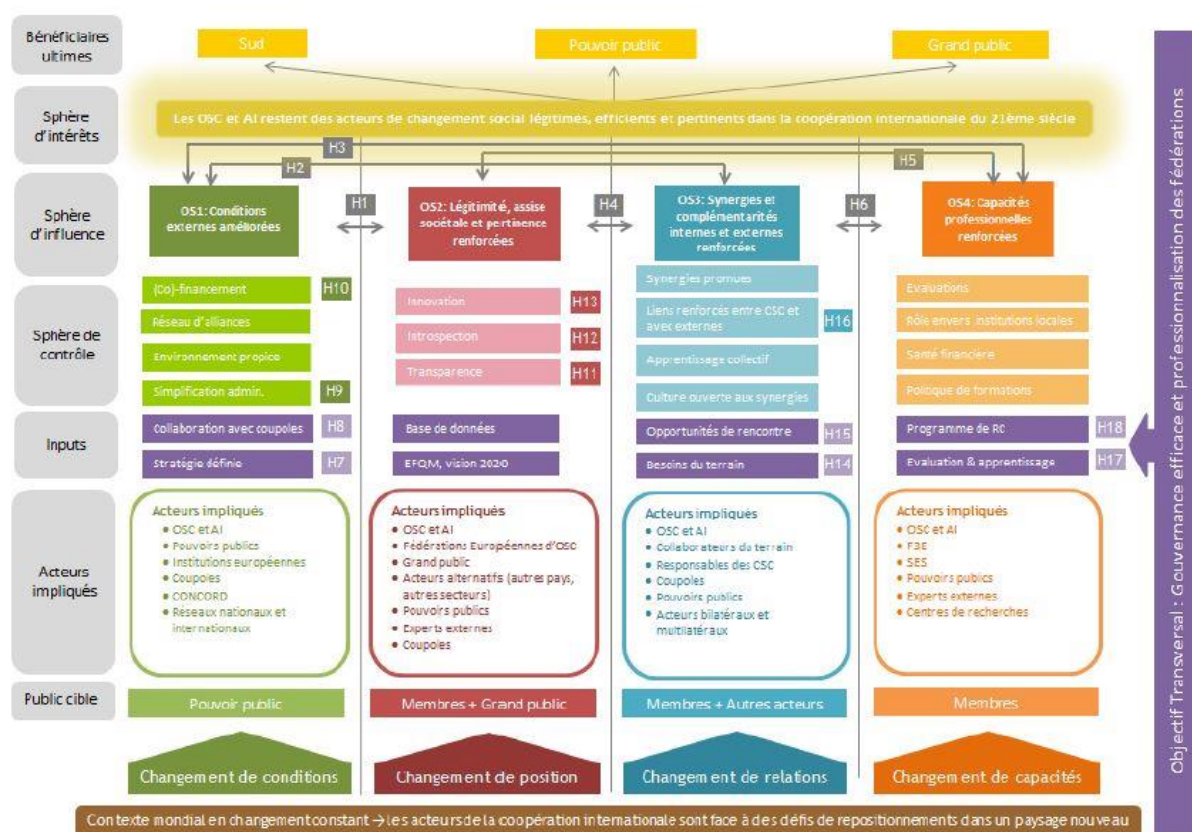
2.2 Contexte du programme

En 2016, dans le contexte de réformes réglementaires et institutionnelles visant à une collaboration renforcée et davantage de complémentarité et de synergies entre les acteurs de la coopération non-gouvernementale, les fédérations des organisations de la société civile (OSC), ACODEV et Ngo-federatie, et la fédération des acteurs institutionnels (AI), Fiabel ont introduit ensemble, pour la première fois, un dossier technique et financier (DTF) commun pour un programme couvrant la période 2017-2021. La co-crédation est ainsi le point de départ de l'interaction programmée entre les trois fédérations, même s'il faut rappeler qu'une interaction existait auparavant entre ACODEV et Ngo-federatie, ces deux fédérations agissant sur base de programmes distincts, Fiabel n'existant pas alors.

Le concept de la co-construction, repris dans l'article 26§1 de l'AR 2016 et développé dans la théorie de changement, s'appuie sur deux constats :

- La lacune la plus importante en matière de défense des intérêts par les fédérations repose sur l'absence de stratégie (commune) des membres. Il était essentiel d'avoir une stratégie de défense des intérêts portée par les membres et soutenue par une vision commune de l'intérêt collectif. (*Hypothèse 7 dans la théorie du changement.*)
- Une collaboration étroite entre fédérations et entre fédérations et coupoles est nécessaire. Le rôle politique des coupoles est complémentaire et renforce le rôle des fédérations des OSC. (*Hypothèse 8 dans la théorie du changement.*)

Figure 1 – Théorie de changement du programme des fédérations OSC/AI



A travers ce programme, les **fédérations créent les conditions préalables nécessaires et offrent le soutien utile au travail des membres** : sur le plan de la réglementation et de l'accès au (co)financement, sur le plan de la légitimité et de l'assise sociétale, sur le plan des capacités, des synergies et des complémentarités.

Le DTF des fédérations comprend **quatre objectifs spécifiques** et un **objectif transversal** qui porte sur le fonctionnement interne et la gouvernance commune des fédérations :

- OS1 : Les cadres légaux et réglementaires sont propices au travail des membres
- OS2 : La crédibilité des membres au niveau individuel et au niveau collectif est renforcée
- OS3 : Les membres collaborent en synergie et en complémentarité avec un rôle central pour l'apprentissage collectif
- OS4 : Les organisations membres sont gérées de façon plus professionnelle

L'objectif transversal des fédérations consiste à ce qu'une gouvernance performante soit installée qui garantit une mise en œuvre collective des objectifs poursuivis par les trois fédérations.

La mission de défense des intérêts et de représentation des organisations membres est principalement traduite dans **l'objectif spécifique 1**. C'est cet objectif spécifique qui est **le principal objet de la présente évaluation à mi-parcours**. Cet objectif est subdivisé en deux résultats :

- R1.1 : Les intérêts communs des membres sont défendus auprès des autorités politico-administratives.
- R1.2 : Les membres sont appuyés dans la mise en œuvre des accords avec et décisions prises par les autorités politico-administratives.

Le budget total de ce programme s'élève à 14.185.803,04 euros pour la période 2017-2021. Le bailleur principal des fédérations est la Direction Générale Développement (DGD) à hauteur d'environ 90% du budget total.

2.3 Objectifs de l'évaluation à mi-parcours

Cette évaluation externe à mi-parcours (EMP) porte sur le programme conjoint des fédérations OSC/AI couvrant la période 2017-2021 et en particulier sur une mission principale des fédérations qui consiste à assurer la défense des intérêts des membres, tel que couvert par le premier objectif spécial du programme commun de ces 3 fédérations.

Conformément aux termes de référence (TDR), établies par les 3 fédérations, **l'évaluation répondra aux 3 objectifs suivants :**

1. **Apprécier** dans quelle mesure les fédérations accomplissent leur **rôle de défense des intérêts et de représentation** de leurs organisations membres tels que décrit dans leur DTF et tel que mis en œuvre actuellement et, éventuellement, dans le cadre des négociations autour de l'AR 2016.

Pour cela, cette EMP se **focalisera sur le R1 de l'OS1 :**

- L'objet de l'évaluation est le **rôle/la mission de défense des intérêts et de représentation des organisations membres** par les 3 fédérations.
 - Il est par ailleurs entendu que le R2 de l'OS1 et les trois autres objectifs spécifiques découlent et participent (en partie) à la mise en œuvre de cette mission de défense des intérêts et de représentation des organisations membres (cf. hypothèses H1, H2 et H3 tels que spécifiés dans le DTF⁵) et dans ce cadre ils peuvent être (partiellement) pris en compte lors de cette évaluation. Dans le même sens, l'objectif transversal, ayant pour volonté d'améliorer la gouvernance des fédérations afin d'atteindre les objectifs spécifiques, pourra également être pris en considération.
2. Apprécier dans quelle mesure le **fonctionnement interne et externe des fédérations** leur permet d'assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres.
 3. Formuler des **recommandations concrètes et réalistes** vers les fédérations qui leur permettent d'améliorer l'accomplissement de leur rôle de défense des intérêts et de

⁵ **Hypothèse 1** : Objectif spécifique 1 ↔ Objectif spécifique 2 : La réglementation (OS1) peut fournir l'espace et la flexibilité nécessaire pour la réflexion et l'innovation (OS2). De l'autre côté, en étant transparentes, innovantes et intègres (OS2), les organisations peuvent construire une relation de confiance avec le pouvoir public subsidiant et encourager ainsi la création d'un environnement favorable pour le secteur (OS1).

Hypothèse 2 : Objectif spécifique 1 ↔ Objectif spécifique 3 : L'insécurité juridique, les ressources insuffisantes et le manque de clarté sur les règles ou accords font en sorte qu'il existe dans le secteur beaucoup de frilosité pour investir davantage dans la collaboration et la coordination. Les fédérations doivent veiller à ce que les obstacles pratiques puissent être levés (OS1) afin d'encourager la collaboration (OS3) au lieu de la freiner. Dans la pratique, il s'agit de directives équitables de la DGD, de soutien pour la rédaction des contrats de collaboration et de plaidoyer pour l'obtention de moyens suffisants.

Hypothèse 3 : Objectif spécifique 1 ↔ Objectif spécifique 4 : Un bon cadre réglementaire (OS1) prévoit des incitations pour le développement professionnel (OS4) et d'autre part, les ONG qui renforcent leurs capacités en matière de métier et gestion (OS4) obtiendront une plus grande confiance des pouvoirs publics, ce qui peut contribuer à une réglementation flexible et simplifiée (OS1).

représentation de leurs organisations membres, à la suite des conclusions issues des points 1 et 2.

Dès lors et dans ce cadre, le **champ de l'évaluation** était plus spécifiquement :

- Le contexte politique, institutionnel et réglementaire de la coopération non-gouvernementale belge (Exemples : AR 2016, coupes budgétaires, approche globale, modalités de rapportage des ACNGs⁶, contrôles financiers, etc.).
- Les procédures et stratégies, formelles et informelles, des fédérations.
- Les stratégies et modalités de concertation et collaboration avec les couples dans les domaines et actions où leurs compétences, moyens et priorités sont partagées, complémentaires.
- Les plateformes de concertation auxquelles participent les fédérations dont le Comité Consultatif de la Coopération Non-Gouvernementale (CCCNG) et ses sous-comités.
- Les partenaires et bailleurs des fédérations et en particulier l'administration (DGD) et ses relations avec les fédérations et leurs membres.
- Le fonctionnement des instances de décision des fédérations (AG, CA et autres) : mandats, transparence, communications, etc.
- Le fonctionnement des secrétariats des fédérations (ensemble et séparément) et le fonctionnement des structures communes de concertation et de consultation.
- Les groupes de travail des fédérations.

2.4 Méthodologie de l'évaluation à mi-parcours

2.4.1 Approche globale

En appliquant **une approche systémique**, la conception et la mise en œuvre effective du programme commun des 3 fédérations sont situées, analysées et évaluées dans un cadre global en vue de répondre aux objectifs de l'évaluation (cf. §2.3) et aux questions spécifiques (cf. la matrice d'évaluation ci-après).

Cette évaluation applique **le principe de la triangulation** des différentes sources d'information disponibles : i) documentation disponible (y compris résultats des enquêtes périodiques par les fédérations auprès des (directions des membres) ; ii) données récoltées auprès des responsables et exécutants du programme, et iii) et le vécu et la perception des parties prenantes au programme (DGD, membres des conseils d'administration, organisations membres) récoltés à travers des interviews individuels et/ou des discussions en focus group.

Le processus d'évaluation combine ainsi **3 perspectives complémentaires**, à savoir :

1. **Une analyse des documents disponibles** : documents du programme, données 'baseline', planifications, système de suivi avec rapports d'activité, rapports annuels, PV de réunions des organes des fédérations, textes législatifs et réglementaires pertinents, outils pour la mise en œuvre et le fonctionnement, documentation analysant les résultats, etc.

L'analyse documentaire est réalisée principalement aux fins d'apporter des informations complémentaires aux données recueillies auprès des parties prenantes : méta-évaluation des évaluations existantes pour compléter les données de terrain avec ces informations relevées sur une période plus longue.

⁶ ACNG ou acteurs de coopération non gouvernementale.

2. **La perception des acteurs et des groupes cibles concernés** : les gestionnaires/ personnes de contact au sein des fédérations, leurs organes de gouvernance respectifs (notamment membres des conseils d'administration), leurs organisations membres, les membres du CCCNG, la DGD.

Cette perspective est analysée en mettant à profit les données et informations déjà disponibles à partir de suivis/analyses précédent(e)s, des formulaires de satisfaction relative à des activités, des enquêtes, etc.).

Cette perspective est par ailleurs complétée par **un processus complémentaire de collecte d'information et d'échange et de réflexion commune** ; ceci notamment à travers des entretiens individuels (face à face ou téléphonique) et des échanges d'appréciation en groupe.

3. Une **prise en compte constructive et critique** des éléments ci-dessus par une équipe d'**experts externes** (l'équipe d'évaluation) ayant une vaste expérience professionnelle en la matière.

L'évaluation répond à toutes les **exigences et aux standards classiques** applicables à une évaluation externe (à mi-parcours) d'un programme financé par la DGD. L'appréciation de la performance se fait ainsi vis-à-vis des 5 critères OCDE-CAD : pertinence, efficience, efficacité, durabilité et impact

Par ailleurs, cette évaluation applique une **approche participative et apprenante**. Le processus d'évaluation était conçu en vue d'utiliser pleinement les connaissances internes et, si possible, de les enrichir. L'évaluation vise donc également à **identifier des points d'apprentissage pertinents** et à **formuler des recommandations d'aide à la décision** pour la suite du programme actuel et la conception ou la mise en œuvre d'autres programmes en cours ou futurs, dans le cadre de collaborations entre les 3 fédérations OSC/AI (ACODEV, Ngo-federatie et Fiabel).

La mission est donc réalisée sur base d'un modèle collaboratif. Cela signifie que la mission se met en œuvre comme un exercice apprenant en interaction avec les acteurs et parties prenantes principales du programme. Cela signifie également que les deux experts principaux, chargés de cette évaluation, travaillent selon un modèle d'entraide mutuelle via un backstopping systématique et réciproque.

En phase avec cette approche participative et apprenante, l'évaluation a appliqué la technique des **focus groupes** en fin de processus, après avoir récolté un maximum de données par interviews et analyse documentaire et avoir compilé ces données recueillies. Ceci afin que les focus groupes soient surtout des moments d'échanges et de réactions de membres sur de premières pistes de conclusions plutôt que des moments de simple récolte de données.

2.4.2 Efforts d'analyse et de compréhension de la complexité de la mission de défense des intérêts des membres

Conformément aux objectifs annoncés dans les TDR, cette évaluation axe ses efforts de recherche sur la récolte et l'appréciation de données concernant l'OS 1 du programme : contenu de la défense des membres ; les cibles prioritaires de cette défense ; une typologie des membres en fonction de la diversité éventuelle de leurs besoins en termes de défense ; contexte politique et institutionnel dans lequel cette mission de défense des intérêts se déroule, etc.

Outre l'appréciation globale de la défense des intérêts de leurs membres par les 3 fédérations, y compris lors des négociations autour de la préparation et l'opérationnalisation de l'AR 2016,

la démarche d'analyse cible trois études de cas de défense des membres récents : i) le guide de contrôle modifié unilatéralement par la DGD ; ii) la restriction budgétaire imposée par le Cabinet via la DGD et iii) la simplification administrative.

Dans ce cadre, l'évaluation accorde également une attention particulière aux dynamiques et processus du fonctionnement interne (collaboration, synergie, efficacité, ...) entre les 3 fédérations. L'analyse et l'appréciation par les évaluateurs aboutit également à des recommandations d'amélioration à ce sujet. Cette dimension de l'analyse s'applique aux 3 études de cas susmentionnées et à une 4^{ème} étude de cas concernant le processus en vue d'aboutir aux termes de référence pour l'évaluation des cadres stratégiques communs (CSC). Ceci rencontre par ailleurs une demande exprimée par les trois fédérations.

2.4.3 Limites de l'évaluabilité

Les démarches réalisées durant la première phase de l'évaluation ont mis en avant certaines limites de l'évaluabilité qui peuvent être synthétisées comme suit :

- 1) Des conceptions très variées et parfois divergentes entre les parties prenantes des éléments clés de l'évaluation : contenu de la notion de « défense » des membres, cibles prioritaires de cette défense, stratégie qui doit prioritairement sous tendre cette défense, etc.
- 2) Une auto-évaluation basée sur des questions fort générales induisant un ensemble de réponses, très intéressantes mais peu opérationnelles.
- 3) Une masse importante de données et de positionnements diversifiés des acteurs qui nécessite un travail intermédiaire de synthèse afin de réaliser des focus groupes efficaces.

2.4.4 Matrice d'évaluation

La 'matrice d'évaluation' précise, pour chacune des questions spécifiques de l'évaluation, les points d'attention et/ou les sources d'information qui sont utilisées.

Questions spécifiques de l'évaluation	Points d'attention / Sources d'information
A. Questions relatives explicitement à l'OS1	
1. Dans quelle mesure, les fédérations accomplissent-elles leur rôle de défense des intérêts et de représentations de leurs organisations membres ?	
1.1 Dans quelle mesure, le contexte (politique, institutionnel et réglementaire) permet ou non aux fédérations d'assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Facteurs facilitant, handicapant ? ✓ Leviers potentiels ?
1.2 Dans quelle mesure, les fédérations sont-elles parvenues à défendre les intérêts de leurs membres lors des négociations autour de la préparation et l'opérationnalisation de l'AR 2016 ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cohésion de la position préalable à la négociation. ✓ Compréhension et utilisation des rapports de forces et des leviers d'influence. ✓ Transparence en cours de négociation. ✓ Suivi des conclusions de la négociation. ✓ Défense des intérêts des membres à travers la définition et la mise en œuvre effective des ambitions et principes convenus pour la réforme.

Questions spécifiques de l'évaluation	Points d'attention / Sources d'information
1.3 Dans quelle mesure, les fédérations sont-elles parvenues à défendre les intérêts de leurs membres durant les négociations récentes ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Etudes de cas : <ul style="list-style-type: none"> ○ le guide de contrôle modifié unilatéralement par la DGD ; ○ la restriction budgétaire imposée par la DGD ; ○ la simplification administrative. ✓ Définition des positions préalables. ✓ Transparence en cours de négociation. ✓ Implications des acteurs en cours. ✓ Freins et éléments de facilitation. ✓ Suivi des conclusions
1.4 Quelles sont les mesures concrètes que les fédérations peuvent prendre pour mieux assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Sur base de l'étude de cas
1.5 Est-ce que les stratégies et approches utilisées par les fédérations sont efficaces et efficientes pour assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contenu que doit recouvrir la défense des intérêts. ✓ Cible prioritaire de la défense. ✓ Typologie des défenses en fonction du type de membre ? ✓ Différence OSC/AI
2. Dans quelle mesure, les relations entretenues par les fédérations avec les autorités politico-administratives contribuent-elles à l'accomplissement par ces fédérations de leur rôle de défense des intérêts et de représentations de leurs membres ?	
2.1 Est-ce que les plateformes externes de concertation sont organisées d'une manière qui permet aux fédérations de jouer leur rôle de défense des intérêts et de représentation des organisations membres ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Pertinence des différentes plateformes : sous-comités et CCCNG. ✓ Avis quant à la composition, planification, diffusion de l'information, timing, etc.
2.2 Dans quelle mesure ces nouvelles structures de concertation sont-elles organisées de manière efficiente, utile et efficace pour la concertation entre les fédérations et les autorités politico-administratives ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Plus-value des différentes structures. ✓ Chevauchement, redondance.
2.3 Est-ce que les modalités de financement des fédérations ont des effets sur leurs capacités à défendre les intérêts de leurs membres ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Modalités alternatives.
2.4 Quelle est la vision de la DGD vis-à-vis de la fonction et de l'approche des fédérations au niveau de la défense des intérêts et de représentations de leurs organisations membres ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Cohérence avec la vision des OSC/AI, nécessaire ou confrontation salutaire.
3. Dans quelle mesure le fonctionnement interne des fédérations leur permet-il d'assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?	

Questions spécifiques de l'évaluation	Points d'attention / Sources d'information
3.1 Le fonctionnement des instances dirigeantes des fédérations et des structures communes permet-il des prises de position qui aboutissent à défendre l'intérêt des membres ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Analyse à partir des trois études de cas. ✓ Facteurs de fonctionnement qui facilitent ou qui freinent, au sein de chaque fédération. ✓ Facteurs de frein et éléments facilitateurs au niveau du travail inter-fédération. ✓ Facteurs d'amélioration.
3.2 Dans quelle mesure, les fédérations parviennent-elles à identifier/capter les intérêts de leurs membres ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Représentatif de l'intérêt commun des trois fédérations. ✓ Représentatif de l'intérêt commun de tous les membres. ✓ Représentatif de la diversité des membres.
3.3 Dans quelle mesure le fonctionnement des groupes de travail des fédérations contribue-t-il à alimenter et assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Différence entre groupes de travail. ✓ Différence entre fédérations.
3.4 Le fonctionnement interne des secrétariats des trois fédérations, séparément et ensemble, permet-il la défense des intérêts des membres ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Le processus en vue d'aboutir aux termes de référence pour l'évaluation des CSC constitue une étude de cas supplémentaire relatif au fonctionnement interne des trois secrétariats ensemble. ✓ Analyse à 2 niveaux : <ul style="list-style-type: none"> ○ Séparément chaque secrétariat. ○ Les trois secrétariats ensemble.
3.5 Les ressources des fédérations, humaines et financières, sont-elles suffisantes, adaptées et utilisées à bon escient pour assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Chaque fédération en particulier. ✓ Les trois fédérations ensemble.
B. Questions relatives à la contribution du résultat 2 de l'OS1 et des objectifs spécifiques 2, 3 et 4 sur la défense des intérêts et sur la représentation des organisations membres par les fédérations.	
4. Dans quelle mesure la théorie de changement du programme est-elle effectivement opérationnelle et permet-elle d'améliorer la défense des intérêts et la représentation des organisations membres par les fédérations ?	
4.0 Quels concepts, approches et processus de défense des intérêts de membres prévalent chez les 3 fédérations ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Dimensions et aspects de la défense des intérêts des membres. ✓ Répartition des rôles et organisation opérationnel (processus) ✓ Planification – suivi – évaluation en matière de défense des intérêts des membres
4.1 Dans quelle mesure et comment les changements escomptés et atteints (à travers les différents domaines de résultats sous les 4 objectifs spécifiques) bénéficient-ils aux organisations membres des fédérations ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Contribution des services et outputs aux objectifs du programme. ✓ Pertinence et plus-value des différentes stratégies utilisées selon les différentes études de cas.

Questions spécifiques de l'évaluation	Points d'attention / Sources d'information
4.2 Dans quelle mesure les membres ont-ils été activement impliqués dans les processus de prise de décision concernant l'orientation et/ou de mise en œuvre du programme ?	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Implication au moment de la formulation du programme. ✓ Quelle modalité de suivi-évaluation ? ✓ Quel processus de capitalisation envisagé ?

3. Constats principaux par rapport à la défense des intérêts des membres par les fédérations

3.1 Constats liés au contexte

Le contexte complexe et volatile du secteur de la coopération non-gouvernementale a fort influencé la mise en œuvre du programme pluriannuel commun des 3 fédérations en général et la défense des intérêts des membres en particulier. Parmi ces évolutions principales du contexte, nous pouvons citer :

- a) L'évolution du rapport de forces politiques en défaveur des OSC à cause notamment : d'un gouvernement composés de partis généralement moins favorables aux OSC ; de négociations avec l'administration justifiées d'abord par une nécessaire concentration, synergie, etc. du fait du manque de ressources dans l'administration plus que par l'intérêt de la coopération non-gouvernementale ; d'une opinion publique en général très sollicitée par de nouveaux enjeux (environnement, climat, économie circulaire, droits humains, etc.) et donc soutenant moins que par le passé l'action des OSC dans la relation Nord/Sud, etc. .
- b) Les lignes directes et indirectes avec les décideurs politiques sont (en moyenne) moins fortes que dans le passé.
 - Les causes de cette évolution sont notamment : le fait que certains ex-parlementaires qui entretenaient des relations intenses avec le secteur ne font plus partie du Parlement ; une nouvelle équipe gouvernementale qui accorde moins d'importance à la concertation ; le changement du rapport des forces (cf. a) ; etc. .
- c) Le concept de « primauté de la/ du politique »
 - Cette évolution entraîne des remises en question par le cabinet (et l'administration) des habitudes du passé et implique des nouvelles attentes d'alignement sur les lignes directrices de la politique de coopération internationale du gouvernement, également pour les programmes de coopération au développement financés par l'Etat fédéral et proposés et mis en œuvre par les ACNG.
 - Les rapports de négociation évoluent en partie vers des rapports d'imposition.
 - Auprès des OSC on observe une 'peur' d'une 'instrumentalisation' du financement de la coopération non gouvernementale et ainsi un affaiblissement du 'droit d'initiative' des ACNG.
- d) La dépendance financière du secteur des OSC de la solidarité internationale/de la coopération au développement est ressenti plus fortement.
- e) La résistance du secteur vis-à-vis du risque (de la menace) d'une transition éventuelle d'un financement structurel (programmes initiés par les OCS), vers des appels à projets/propositions dans des cadres stratégiques imposés par le pouvoir politique.
- f) Les risques liés à la mise en question potentielle du rôle des OSC, ACNG belges/européennes en tant qu'intermédiaires pour le financement et l'action des OSC, ACNG des pays partenaires
- g) La faible capacité structurelle de l'administration.

La réforme de l'AR 2016 a pour objectif de consolider une professionnalisation des ACNG qui se renforce progressivement depuis les premières réformes des années 1990. Dans le même temps, la professionnalisation de l'administration n'a pas suivi dans des proportions comparables ; les paradigmes de responsabilisation accrue des ACNG sont insuffisamment

internalisés et adoptés à travers l'administration. Par ailleurs, les capacités nécessaires à une interaction à niveau avec les ACNG font régulièrement défaut dans l'administration qui connaît une baisse significative de ses moyens humains dont les différentes structures et les fonctionnaires individuels communiquent régulièrement des visions et positionnements contradictoires.

3.2 Constats liés à la performance des fédérations

Une performance mitigée

De manière globale, les ACNG consultés reconnaissent le contexte difficile dans lequel doivent fonctionner les fédérations et le fait que les fédérations ont généralement fait du bon travail compte tenu de ce contexte difficile. Cependant de multiples ACNG consultés soulignent que les résultats attendus au niveau de la défense des intérêts des membres, notamment la simplification administrative et la sécurité financière, c'est-à-dire les avantages annoncés de la réforme de l'AR 2016, ne sont pas du tout atteints.

Les parties prenantes consultées ont exprimé leur appréciation pour le travail des fédérations et notamment pour les résultats par rapport à certaines simplifications administratives à savoir le rapport narratif et le montage des programmes et le rapportage financier. Cependant, les ACNG déplorent des nouvelles contraintes et exigences administratives qui surpassent les gains des avancées de la simplification administrative susmentionnées.

La sécurité du financement du secteur pour le période du programme 2017-2021 était aussi un des avantages présumés de la réforme de 2016, ce qui était apprécié par les ACNG. Cependant, contrairement à cette promesse, les ACNG ont été confronté à une situation d'incertitude financière. L'approbation des programmes pluriannuels n'a été communiquée qu'après le début du programme, conformément d'ailleurs à l'article 22 de l'AR, et plusieurs tours de coupes budgétaires ont contribué à un sentiment d'insécurité financière.

Les parties prenantes consultées considèrent que les fédérations ont trop tardivement et pas assez adapté leurs approches de négociation et de lobbying. Le secteur dans son ensemble n'a pas encore de véritable stratégie à long terme et est donc obligé d'intervenir à court terme dans une logique de réaction. De multiples OSC consultées ont l'impression que leurs fédérations sont surtout occupées à accompagner la mise en œuvre des décisions administratives et politiques (instrumentalisation des fédérations) plus qu'à élaborer une stratégie de défense plus globale et à plus long terme.

Dans la mesure où il n'est pas toujours possible de trouver un accord politique, les négociations sont souvent conclues par de (lourds) compromis techniques qui permettent d'avancer à court terme, mais qui limitent la marge de manœuvre à long terme.

Il existe plusieurs **facteurs** qui ont influencé et limité la (capacité de) performance des fédérations en matière de la défense des intérêts des membres.

L'avis recueilli par les fédérations auprès des directeurs des organisations membres souligne aussi cette appréciation mitigée⁷. A la question générale de savoir si la prise en compte et la défense de vos intérêts par les fédérations auprès des autorités politico-administratives est satisfaisante, 62% des membres se disent satisfaits (donne un score de 7/10 ou plus dans l'enquête) mais les différences sont énormes quand tous les membres de Fiabel sont satisfaits alors que seule la moitié des membres d'ACODEV le sont. Ngo-federatie se situe exactement au niveau de la moyenne avec également 62% des membres satisfaits.

⁷ Résultats et commentaires issus de l'enquête annuelle vers les directeurs des organisations membres – 2018, publiée en mars 2019

Grande diversité des intérêts des membres

Il existe une grande diversité des intérêts des membres, différences existant non seulement entre les fédérations mais également au sein des fédérations, ce qui a une forte influence sur la capacité des fédérations à défendre les intérêts de leurs membres dans leur globalité. Entre fédérations la diversité des intérêts se manifeste d'abord entre les OSC et les AI. Les intérêts des OSC et des AI ne correspondent pas nécessairement. Fiabel, la fédération des AI, présente des caractéristiques différentes de celles des deux autres fédérations. En plus, certains membres de Fiabel sont eux-mêmes déjà des regroupements/fédérations d'organisations (p.ex. ARES, VLIR-UOS, les 3 associations des villes et communes).

Mais la typologie des membres se traduit également dans des caractéristiques différentes d'ACODEV (plus de petites OSC) et de Ngo-federatie (plus de grandes OSC et une présence plus active des OSC nationaux, qui se manifestent relativement moins à ACODEV).

Aucune des trois fédérations n'est homogène, mais avec seulement 9 membres Fiabel est plus apte à obtenir rapidement une position tranchée portée par tous les membres. Au sein des fédérations la diversité des intérêts des membres se manifeste notamment en fonction de la taille différente des ACNG, le caractère linguistique des ACNG (bilingues versus unilingues mais aussi néerlandophones versus francophones), le profil des ACNG (revendicatif versus coopératif) et la composition des AI (regroupé versus individuel).

Il n'existe pas une cartographie structurée et documentée des intérêts et des attentes des membres.

Plusieurs ACNG et parties prenantes ont fait remarquer que les intérêts des ACNG sont parfois confondus avec les positions idéologiques des ACNG ; la tendance de certains de se camper sur des positions idéologiques a affaibli la capacité commune de défense des intérêts des ACNG pendant la législature passée. Les différences idéologiques entre une partie importante du secteur et le Ministre en charge de la coopération ont entraîné un climat de méfiance mutuelle, ce qui a eu un impact négatif sur la défense des intérêts des membres.

Les profils distincts des fédérations

Les profils et historiques distincts des fédérations influencent leur mode de fonctionnement. Les membres d'ACODEV sont nombreux et variés, c'est une des raisons pour lesquelles ACODEV a plus souvent recours à des processus consultatifs qui demandent beaucoup de temps afin de définir les intérêts de ses membres.

La plupart des parties prenantes consultées estiment que chez Ngo-federatie le poids des membres de grande taille pèse plus lourdement sur la compréhension des intérêts des membres et sur l'élaboration des positions officielles.

Le secrétariat de Ngo-federatie s'engage parfois plus rapidement, sans consultation d'un grand nombre des membres ; ce qui est déploré par une partie des membres consultés qui considèrent qu'une meilleure consultation/information en matière des processus de défense des intérêts des membres devrait être possible sans que cela n'entraîne des lourdeurs ou retards.

ACODEV et Ngo-federatie sont des fédérations communautaires. Fiabel en revanche est une fédération nationale qui ne compte que 9 membres ce qui lui permet d'organiser une consultation rapide de tous ses membres. Certains AI, étant des structures plus grandes que la plupart des OSC, possèdent des ressources humaines qui leur permettent de mieux suivre les questions stratégiques et qui facilitent la consultation rapide des membres.

Les moyens des fédérations disponibles pour la défense des intérêts des membres

Les fédérations ont à leur disposition un nombre de moyens pour la défense des intérêts des membres.

- a) Des équipes restreintes mais spécialisées, qui sont d'ailleurs appréciées très positivement par les membres des fédérations pour leur capacité technique et leur connaissance des dossiers. Cette capacité technique des secrétariats des fédérations explique probablement pour partie cette relation de collaboration plutôt technique adoptée par le secrétariat avec l'administration et le cabinet ; attitude qui lui est parfois reprochée
- b) Des groupes de travail technique et plateformes rassemblant les membres selon différents sujets ou thématiques.
- c) Des négociations stratégiques et politiques avec l'administration et le cabinet du ministre.
- d) Un lobbying discret et/ou une communication plus publique via les médias.
- e) Une communication et une diffusion d'informations régulières vers les membres.
- f) Une mobilisation des membres et de leurs bases porteuses.
- g) Une collaboration entre fédérations : élaboration des positions et actions concertées.
- h) Des démarches procédurales et/ou juridiques.

Malgré la diversité des moyens de défense des intérêts des membres, utilisés d'une manière ou d'une autre pendant la législature fédérale écoulée, plusieurs OSC consultées considèrent que les fédérations n'ont pas épuisé tous les moyens disponibles. Les rapports politiques privilégiés des membres et les interpellations parlementaires, par exemple, auraient pu augmenter la pression à mettre sur l'administration afin d'adopter une interprétation cohérente des décisions prises, de défendre une constance dans l'interprétation des textes et/ou de limiter les dérives par rapport aux principes de la réforme.

L'enquête annuelle menée auprès des directeurs met en évidence l'appréciation du premier moyen des fédérations mentionné ci-dessus : la qualité de l'expertise et des analyses réalisées par les secrétariats des fédérations est appréciée par plus de 75% des membres en moyenne avec des différences mineures entre les fédérations (respectivement 73, 81 et 80 % pour ACODEV, Ngo-federatie et Fiabel).

Les enjeux par rapport à la défense des intérêts des membres

Il existe plusieurs enjeux par rapport à la défense des intérêts des membres qui handicapent parfois la capacité de performance individuelle et/ou commune des 3 fédérations.

- a) Le choix à faire, l'équilibre à trouver entre la défense individuelle et la défense collective des membres
- b) Le choix à faire, l'équilibre à trouver entre une défense « syndicale » des droits acquis (intérêts à court terme des membres) et une défense stratégique (qui cible les intérêts à long terme des membres) face aux changements/ impositions par l'administration/le cabinet et/ou les évolutions du contexte.
 - ✓ Le choix entre être loyales à ses principes et prendre en compte ce qui est réaliste.
 - ✓ Une approche prospective versus une approche réactive
 - ✓ Anticiper versus réagir / contester
 - ✓ Défense politique/ stratégique versus défense technique

- c) Le choix entre un rôle stratégique versus un rôle de coordination et d'appui à la mise en œuvre des décisions de l'administration/ du cabinet.
- d) Les intérêts et conditions spécifiques des petits ACNG par rapport aux exigences de professionnalisation telle que définie par le législateur et qui impose des mesures et charges administratives lourdes.
- e) Les intérêts à court terme versus les intérêts à long terme du secteur et de la coopération non-gouvernementale.

3.3 *Constats liés à la gouvernance des fédérations et la collaboration entre les fédérations*

L'historique différent des trois fédérations se manifeste dans les modes de collaboration entre les fédérations. ACODEV et Ngo-federatie ont une longue tradition de collaboration. Le directeur d'ACODEV est observateur dans le conseil d'administration de Ngo-federatie est vice-versa. Cependant, il existe des différences importantes entre ces deux fédérations par rapport à la collaboration qu'elles entretiennent avec leurs coupoles respectives. Il y a une forte synergie entre la coupole 11.11.11 et Ngo-federatie, établie de longue date, avec parfois aujourd'hui des velléités de certains membres de voir cette étroite relation se distendre quelque peu. Par contre ACODEV et la coupole CNCD – 11.11.11 ont plus récemment réfléchi aux modalités qui permettraient de mettre en œuvre une collaboration plus étroite entre elles, ce processus de rapprochement entamé il y a maintenant quelques années a abouti récemment à la mise en place en mai 2019 d'une co-association entre les deux structures.

Fiabel est créée fin 2016 à la suite de l'adoption de l'arrêté royal du 11/09/2016 et la collaboration avec les deux autres fédérations va se développer justement dans le cadre du programme conjoint qui sera introduit fin de cette même année et qui est le sujet de cette évaluation à mi-parcours. Fiabel regroupe des membres qui auparavant traitaient leurs dossiers et les questions qui les concernaient en direct avec l'administration. Les membres de Fiabel n'étaient donc pas particulièrement demandeurs d'une approche unique pour tous les ACNG. La défense des intérêts propres, liés au caractère spécifique des AI, est la raison d'être principale d'une fédération spécifique telle que Fiabel. Ceci implique des positionnements parfois différents et rend sans doute improbable une évolution vers une fédération unique de tous les ACNG.

Outre l'historique différent des trois fédérations, la collaboration entre les fédérations est aussi caractérisée par le profil différent des directions, la stabilité ou le manque de stabilité au niveau de la direction, les ressources humaines et la composition des secrétariats. Malgré la tendance et les réussites réelles de collaboration entre les fédérations, on observe aussi que l'image et la perception que les secrétariats des fédérations ont de leurs consœurs sont ambivalentes comprenant à la fois appréciation réciproque mais aussi méfiance ou sentiment de répartition parfois inéquitable des charges de travail. Ceci peut parfois être un facteur handicapant pour une plus grande synergie entre elles.

Il existe toutefois des partages de tâches et de collaborations intéressants entre les fédérations ; par exemple à travers des duos ACODEV-Ngo-federatie qui travaillent sur le même sujet et qui se consultent régulièrement. Etant donné que le secrétariat Fiabel est assumé par deux personnes (une personne actuellement), une telle modalité de collaboration n'est pas envisageable pour cette fédération sur tous les dossiers.

Les ACNG consultés apprécient globalement le soutien technique des fédérations et la collaboration entre les fédérations, ACODEV et Ngo-federatie en particulier. Nonobstant, les membres d'ACODEV soulignent parfois que les rythmes différents de décision de ces deux

fédérations (cf. point 3.2. ci-dessus) induisent des prises de décisions qui sont trop formatées par Ngo-federatie dans lesquelles le point de vue d'ACODEV est trop peu visible. Si une telle collaboration et synergie existent bien au niveau du traitement de dossiers techniques, de positionnement par rapport à des décisions de l'administration, elle n'est pas tellement apparente au niveau du positionnement stratégique global.

Outre la réunion bimensuelle des trois directeurs, il n'existe pas d'autres structures ou des capacités de pilotage/gouvernance commune des trois fédérations pour faciliter la collaboration et la synergie stratégiques dans la mise en œuvre de ce programme commun.

Les résultats de l'enquête annuelle auprès des directeurs mettent en évidence une appréciation plus différenciée de la gouvernance des fédérations. Si en moyenne deux tiers des membres sont satisfaits du respect par les secrétariats des fédérations des mandats qui leur sont accordés par les membres, cette satisfaction est nettement plus marquée pour Ngo-federatie et Fiabel (respectivement 81 et 80%) que pour ACODEV (60%). Cette différence est difficile à expliquer de manière absolue, faute d'explications qualitatives exprimées dans l'enquête sur ce point. L'évaluation peut toutefois avancer quelques pistes d'explication potentielles. Cette enquête a été réalisée au moment où se déroulait le processus de rapprochement entre fédération et coupole qui aboutira à la co-association. Si celle-ci a été adoptée à une large majorité, une minorité significative s'y est opposée, on peut supposer qu'une partie importante de ces opposants font probablement partie des 40% d'insatisfaits. Par ailleurs, dans les interviews et discussions de focus groupes, les organisations de plus petites tailles, dans toutes les fédérations, reprochent aux instances de celles-ci, plus souvent que les grandes, de ne pas prendre assez en compte leur point de vue spécifique. Dans la mesure où ACODEV comprend une plus grande proportion d'organisations de plus petites tailles, celles-ci renforcent sans doute aussi un peu plus cette minorité d'insatisfaits.

3.4 Constats liés aux études de cas

Pour concrétiser l'évaluation, il a été prévu au moment du démarrage de prendre en compte plus particulièrement trois études de cas de défense des membres récents : i) le guide de contrôle modifié unilatéralement par la DGD ; ii) la restriction budgétaire imposée par la DGD et iii) la simplification administrative. Une 4^{ème} étude de cas concernant le processus en vue d'aboutir aux termes de référence pour l'évaluation des cadres stratégiques communs (CSC) avait été évoquée mais non reprise formellement. Par contre durant les entretiens et réunions de groupes d'autres sujets ont été abordés. Les constats décrits ci-dessous analysent par priorité les trois études de cas retenues au démarrage de l'évaluation et dans un volet additionnel les autres cas qui ont été abordés d'initiative par les acteurs consultés.

3.4.1 Simplification administrative

La réalisation du screening des ACNG, destiné à vérifier la capacité et la performance de leur gouvernance et gestion organisationnelle, devaient permettre une réelle responsabilisation de ces organisations ainsi qu'une simplification administrative du travail de leur gestion. Pourtant cette promesse de simplification administrative, un des arguments utilisés pour persuader le secteur à accepter la réforme de 2016, ne s'est pas matérialisée.

L'évaluation observe une tendance récurrente à l'introduction de nouvelles lourdeurs et bureaucratisation dans de multiples dossiers. L'image parfois utilisée est celle d'une lasagne ; les efforts de simplification administrative ont permis de diminuer l'épaisseur d'une couche, pendant que des nouvelles couches sont ajoutées. Alors que le cabinet du Ministre affichait une volonté répétée d'aboutir à une simplification, en faisant d'ailleurs régulièrement son crédo

politique, l'administration et/ou les membres du personnel qui la composent n'ont pas été assez impliqués dans cette démarche et n'ont pas toujours contribué à la concrétisation de ces choix politiques, remettant en cause certaines avancées. Sur base de ce constat, confirmé par la majorité des personnes interrogées, l'EMP considère que, malgré quelques avancées effectives et reconnues, la réforme n'est pas parvenue à investir dans la création d'une base porteuse suffisante au sein de l'administration pour déboucher sur une simplification administrative significative et/ou une réelle responsabilisation structurelle du secteur.

En outre, les membres des fédérations consultées mettent en évidence le fait que de manière générale on a sous-estimé la charge de travail liée aux demandes et attentes croissantes de l'administration et/ou du cabinet du Ministre. Cette sous-estimation de la charge de travail administrative (croissante) ne relève pas seulement de l'administration et du cabinet du Ministre mais aussi des fédérations. La charge de travail accumulée par toutes les nouvelles initiatives pèse lourdement sur les ACNG et réduit significativement les moyens qu'ils peuvent consacrer à leur cœur de métier. Certains ACNG peuvent moins investir dans leur cœur de métier et sont obligés de s'entourer de plus de profils plus administratifs. Certains profils compétents quittent le secteur parce que l'aspect administratif l'emporte sur le travail de contenu. D'autant plus qu'étant donné que les ACNG peuvent rarement offrir des salaires très compétitifs, le contenu du travail est (ou devait être) un élément motivant important afin d'attirer et de retenir des collaborateurs qualifiés.

L'enquête annuelle auprès des directeurs est tout à fait explicite par rapport à la simplification administrative : seuls 21% des membres en moyenne se disent satisfaits de l'évolution de cette simplification et cet avis est unanimement partagé dans toutes les fédérations : ACODEV 20% de satisfaits, Ngo-federatie 19%, Fiabel 20%. Ce niveau de satisfaction très bas connaît néanmoins une nette évolution à la hausse par rapport à l'année 2017 pour les fédérations OSC (ACODEV : 6% de satisfaits en 2017, 20% en 2018 ; Ngo-federatie 4,5% de satisfaits en 2017, 19% en 2018 ; mais baisse pour Fiabel : 33,3% de satisfaits en 2017, 20% en 2018).

3.4.2 Guide de contrôle

Le contenu et le processus d'introduction du (projet de) guide de contrôle par l'administration témoignent du manque d'adoption et d'internalisation, à travers l'administration, de l'esprit de la réforme. Le paradigme cohérent de professionnalisation, d'accréditation et de responsabilisation des ACNG découlant du screening et complété par une simplification administrative et un mécanisme de single audit ne se concrétise que partiellement et n'est pas respecté par certains services de l'administration. L'EMP constate ainsi que ce projet de guide, établi par le service D 4.0 "Contrôle et intégrité des subventions" n'est pas partagé par tous les services et même contesté par certains services de l'administration.

La non-acceptation à ce stade du (projet de) guide de contrôle est un bon exemple de succès par les fédérations dans la défense des intérêts de ses membres. Les fédérations ont demandé un conseil juridique et ont exploité les rapports de forces entre certaines 'fractions' au sein de l'administration d'une part et autres 'fractions' au sein de l'administration et le cabinet du Ministre d'autre part. Les fédérations ont en effet réussi à démontrer que le guide de contrôle proposé par D4 ne respectait pas la réglementation.

Toutefois, malgré le succès obtenu les fédérations ne parviennent pas non plus à aboutir à une proposition validée de guide qui respecte la réglementation et les principes de la réforme. Des nombreuses incertitudes demeurent donc et une vigilance accrue des fédérations est requise.

3.4.3 Budget détaillé et restriction budgétaire

Les démarches et négociations relatives au budget détaillé et les restrictions budgétaires apparaissent cependant comme une démonstration de la faiblesse du secteur.

Les fédérations étaient obligées de faire un choix entre d'une part la volonté des membres de rester loyal aux principes du secteur et d'exiger le respect des engagements pris par le cabinet et l'administration et d'autre part le réalisme des membres. Finalement, sous la menace du non-versement de la tranche annuelle suivante, le secteur a dû accepter tant des adaptations budgétaires importantes que l'obligation de retravailler de manière plus détaillée le budget ce qui a constitué une surcharge de travail supplémentaire unique. Mais en proposant et acceptant ce compromis les fédérations ont néanmoins préservé (autant que possible) les intérêts (immédiats et à plus long terme) du secteur : l'accord a permis une libération rapide de la tranche annuelle suivante tout en préservant l'utilisation des catégories budgétaires simplifiées pour les rapports annuels futurs et en obtenant l'engagement inclut dans l'AR 2016 que les économies budgétaires consenties seraient rajoutées à la fin du programme en cours.

L'enquête annuelle auprès des directeurs n'a pas formulé de questions spécifiques concernant ces deux derniers cas (guide de contrôle et budget détaillé) mais une question concernant l'appréciation du contrôle financier en général. Celle-ci permet néanmoins d'illustrer et compléter notre analyse de ces deux dernières études de cas. La satisfaction reste moyenne avec seulement 59% de membres satisfaits en général, une appréciation très partagée avec les membres d'ACODEV et de Fiabel quelque peu plus positifs (respectivement 63 et 60% de satisfaits) et des membres de Ngo-federatie particulièrement critiques (50% de satisfaits).

3.4.4 Autres cas mentionnés

En cours d'évaluation, quelques autres cas concrets de défenses des intérêts des membres ont été soulevés. L'EMP en tire les constats suivants :

3.4.4.1 IATI

En faisant adhérer la Belgique à l'initiative internationale IATI, visant à présenter de manière plus transparente les résultats en fonction des moyens consentis, le Ministre de la coopération a souhaité, de façon unilatérale et urgente, appliquer les standards de cette initiative à tous les acteurs de la coopération au développement dont les ACNG.

Toutes les parties prenantes consultées ont exprimé un appui à l'idée de transparence et aux outils de consultation unique. Par contre, le processus de mise en œuvre IATI a été précipitée et la charge de travail occasionnée par la mise en œuvre du système IATI était sous-estimée. Le résultat actuel est considéré, par la plupart des parties prenantes consultées, comme offrant peu de valeur ajoutée⁸. Les membres des fédérations consultés, estiment majoritairement que pendant le processus, les fédérations ont adopté une attitude trop conciliante assumant un rôle promoteur et de facilitation de la mise en œuvre d'un mécanisme IATI, unilatéralement décidé dans l'urgence par le Cabinet

3.4.4.2 Trajectoire intégrité

Face à l'écho médiatique qui a entouré le scandale sexuel auquel a été confronté Oxfam UK, le Ministre de la coopération a souhaité mettre en application des mesures additionnelles pour garantir une meilleure intégrité des ACNG belges. Les parties prenantes consultées appuient

⁸ Exemple : selon l'enquête annuelle des directeurs, seuls 13% des organisations membres d'ACODEV utilisent actuellement IATI à d'autres fins que pour simplement répondre à l'obligation de rapportage envers la DGD.

les principes et ambitions d'une trajectoire « intégrité ». Néanmoins, les ACNG rapportent et déplorent (une fois de plus) une sous-estimation de la charge de travail qui résulte de cette trajectoire. Ils proposent que les obligations se limitent à la charte intégrité et au code d'éthique.

Tant l'administration que les cadres techniques des fédérations semblent oublier que l'intégrité fait déjà partie des principes de gouvernance, dont la performance des ACNG est évaluée par le screening. Pour la plupart des membres consultés, il faut éviter une 'bureaucratisation' de l'intégrité en ajoutant des couches supplémentaires.

L'introduction de nouvelles obligations dans le cadre de la trajectoire intégrité est donc un exemple intéressant des tendances de superposition de différentes approches qui devraient être intégrées. C'est aussi illustratif de la précipitation avec laquelle on réagit à des demandes/injonctions du cabinet face à des faits d'actualité. Même si dans ce cas précis, les secrétariats des fédérations ont appliqué ce qui a été discuté avec leurs membres, une défense réussie des intérêts des membres par les fédérations aurait dû permettre de construire une approche mieux intégrée et préparée. Il importe en effet de prendre en compte toutes les implications d'une telle mesure : le code éthique implique des lourdeurs administratives non seulement aux ACNG mais également à leurs partenaires à qui elles sont aujourd'hui imposées.

Au-delà de cette critique générale, les ACNG consultés ont néanmoins apprécié la bonne collaboration entre les fédérations par rapport à cette trajectoire intégrité. La taskforce intégrité (composé des représentants du cabinet du ministre, de l'administration et des fédérations) fonctionnait bien au début de la trajectoire. Cependant des changements dans la composition du taskforce (départ de personnes motrices au niveau du cabinet) ont eu pour effet que les consultants externes étaient moins bien encadrées et que les propositions de mise en œuvre, développées par ces consultants, ne correspondaient plus aux réalités et besoins du secteur et que la complexité et la charge de travail additionnelle induite par ces modalités de mise en œuvre deviennent trop lourds (manque de proportionnalité avec les risques d'intégrité à maîtriser).

3.4.4.3 Certification des systèmes d'évaluation

La certification des systèmes d'évaluation est également mentionnée par certains ACNG comme une contrainte additionnelle qui entraîne de nouvelles démarches et charges administratives et à laquelle les fédérations ont trop peu réagi.

C'est à nouveau un bel exemple de tranche de lasagne supplémentaire qui découle d'une nouvelle législation adoptée dans un tout autre contexte que la réforme des ACNG. Il s'agit en fait de la nouvelle loi définissant le service spécial de l'évaluation de la coopération au développement à qui a été confiée une nouvelle compétence, celle de certifier les modalités d'évaluation externe auxquelles recourent les ACNG. Mené d'abord de façon pilote auprès de quelques ACNG, le processus de certification s'est ajouté subrepticement aux autres contraintes administratives à assumer par les ACNG. Même s'il n'est pas formellement obligatoire, une majorité de membres se soumettent à ce processus parce que d'une part ils craignent que ne pas le faire risque d'affaiblir leur dossier de programme à l'avenir et parce que d'autre part ils ont parfois déjà eu de la part de la DGD des remarques concernant la qualité de leurs évaluations. Certains membres consultés se posent la question de la légalité de telles initiatives et surtout de leur application trop souvent rétroactive.

Par ailleurs, cette nouvelle initiative de certification fait double emploi avec le screening des ACNG qui appréciait également les processus de suivi-évaluation.

4. Appréciation de la performance du programme – défense des intérêts des membres

4.1 Appréciation critères OCDE - CAD

4.1.1 Pertinence

La pertinence correspond au degré avec lequel l'intervention est en ligne avec les priorités du public-cible, de l'organisation partenaire ou du donateur.

Relativement à la défense des intérêts des membres par leurs fédérations, la grande diversité des intérêts des membres est un facteur déterminant de l'appréciation de la pertinence de l'intervention. Dans les interviews des membres, cette diversité des intérêts se manifeste principalement au niveau des différences entre les fédérations des OSC et celle des AI. Ces dernières généralement plus satisfaites s'adaptent progressivement à cette nouvelle modalité de relation et de négociation indirecte avec l'administration. Les structures intermédiaires qui coordonnaient déjà auparavant certains acteurs (VLIR-ARES, les trois regroupements des villes et communes) et qui assumaient un rôle de représentant de leurs membres auprès de l'administration doivent adapter leur mode de fonctionnement et construire progressivement une répartition des rôles entre elles et leur fédération. Au sein des fédérations des OSC, la diversité des intérêts des membres se manifeste surtout en fonction de leurs tailles différentes et de leur caractère linguistique (bilingues versus unilingues). Etant donné l'historique différent et les compositions différentes des fédérations, chacune d'entre elles a élaboré des modalités et processus qui leur sont propres pour la consultation de leurs membres. Assurer la pertinence par rapport à la défense des intérêts des membres est un défi continu pour les fédérations. Malgré la grande diversité des intérêts des membres les fédérations parviennent à assurer la pertinence de l'intervention.

Des représentants du cabinet et de l'administration interrogés sont sans doute plus critiques à l'égard de la pertinence des modes actuelles de défense des intérêts des membres : structurellement ils plaident d'abord pour encore plus de concentration des organes de représentations des OSC, soulignant ce qui pour eux reste une incohérence, l'existence parallèle des fédérations et coupoles qui rassemblent pour une grande part les mêmes membres. Ils soulignent ensuite dans le même esprit l'importance du rapprochement entre OSC et AI, un processus qui pour lui devrait encore évoluer. Enfin, leur critique par rapport au mode de défense appliqué par les fédérations cible d'abord le fait que celles-ci s'attachent d'abord et avant tout aux questions financières et aux maintiens des pratiques existantes (intérêts à court terme). Par ailleurs, selon quelques représentants de la DGD interrogés, les fédérations se concentrent essentiellement sur la défense de leur membre alors que leur rôle est beaucoup plus large, comme le précise l'article 24 de l'arrêté royal de 2016. Si l'objectif spécifique de défense des intérêts des membres est rencontré de manière pertinente, cette pertinence est limitée par le fait que cet objectif poursuivi fait oublier quelque peu les autres fonctions à assumer également. L'évaluation peut émettre l'hypothèse que cette perception portée par certains membres de l'administration est également et avant tout une expression de leur souhait plus qu'une appréciation objective : pour de nombreux membres de l'administration, le fait que les fédérations sont subsidiées (presque totalement) par la coopération leur impose un « devoir moral » de se concentrer d'abord sur une démarche qui appuie, facilite la tâche du bailleur.

Le score de performance retenu par les fédérations dans leurs derniers rapports annuels (2017 et 2018) pour la pertinence est A. L'évaluation à mi-parcours partage cette appréciation : la défense des intérêts des membres est un objectif spécifique explicite du programme à atteindre,

elle correspond de manière plus indirecte à la tâche décrite à l'article 24, 5° de l'AR, et constitue un besoin exprimé par la majorité des membres.

Tenant compte de ces éléments l'évaluation à mi-parcours attribue **un score A⁹ pour la pertinence**.

4.1.2 Efficience

L'efficience comprend le degré dans lequel les ressources de l'intervention (fonds, expertise, temps, etc.) ont été converties en outputs de façon économe et dans les délais.

Avec des moyens limités (plus particulièrement encore pour Fiabel), les fédérations répondent de manière relativement satisfaisante aux besoins de leurs membres. L'enquête annuelle auprès des directeurs souligne le niveau de satisfaction élevé des membres par rapport au travail de conseil des fédérations : ainsi les réponses de l'Helpdesk, par rapport à la réglementation, sont appréciées pour leur qualité et la rapidité avec laquelle elles sont fournies. 88% des membres en général sont satisfaits de la qualité des réponses des Helpdesk et ce score est partagé par les différentes fédérations (ACODEV 87%, Ngo-federatie 87% et Fiabel 100%). Cette satisfaction homogène se retrouve également dans l'appréciation portée à l'appréciation de la rapidité avec laquelle les réponses sont apportées : 81% de satisfaits en moyenne et un score quasi-identique pour toutes les fédérations : 80% pour ACODEV et Fiabel et 81% pour Ngo-federatie. Ces scores de satisfactions avec des équipes limitées sont certainement des indices intéressants d'efficience.

Les profils distincts des fédérations influencent et diversifient leur mode de fonctionnement et les processus des consultations des membres (cf. § 3.2 les distincts profils des fédérations), ce qui peut être un handicap en termes d'efficience. Néanmoins, l'EMP constate que les fédérations d'OSC, sur base de leur pratique commune plus ancienne ont élaboré plusieurs modalités de synergie afin de faciliter des positionnements communs, de partager des responsabilités et des tâches : participation croisée des directeurs en tant qu'observateurs aux réunions des conseils d'administration ; prise en charge par un membre du secrétariat d'une fédération d'une tâche assumée au service des membres de toutes les fédérations, etc. Ces options sont de nature à améliorer l'efficience malgré les contraintes liées aux profils des fédérations et de leurs membres qui restent variés.

Par ailleurs, le fait que le secteur n'a pas déterminé une stratégie à long terme et est donc obligé d'intervenir souvent à court terme dans une logique de réaction (cf. § 3.2 constats liés à la performance) affaiblit l'efficience de la fonction de défense des intérêts des membres. La logique de réaction ne permet pas toujours aux fédérations d'obtenir d'une manière optimale les outputs. Comme le soulignent certaines interviews, les fédérations ont réagi parfois trop tardivement et elles n'ont pas adapté suffisamment leur stratégie d'intervention. Les activités

⁹ Pour chaque critère un score global d'évaluation est fixé sur une échelle allant de A à D, ce qui correspond aux appréciations généralement admises suivantes :

- **Score A** : Très bien : La situation est jugée très satisfaisante, largement au-dessus de la moyenne et constitue potentiellement une référence en matière de bonnes pratiques. Les recommandations qui en découlent mettent l'accent sur la nécessité de capitaliser ces bonnes pratiques.
- **Score B** : Bien : La situation est jugée satisfaisante, mais il reste matière à amélioration. Les recommandations qui en découlent sont utiles mais pas vitales pour le fonctionnement de l'intervention.
- **Score C** : Problèmes : Certains problèmes doivent être traités, à défaut de quoi la performance globale de l'intervention risque d'être affectée négativement. Les améliorations requises ne nécessitent toutefois pas de révisions majeures de la stratégie.
- **Score D** : Carences graves : Les carences relevées sont, à ce point, graves que s'il n'y est pas remédié, elles risquent d'entraîner l'échec de l'intervention. Des ajustements majeurs et une révision de la stratégie d'intervention sont nécessaires.

prévues devaient parfois laisser la place à des activités urgentes non-planifiées. Par conséquent, tous les outputs envisagés ne sont pas réalisés dans le timing prévu, démontrant ainsi certaines faiblesses dans l'efficacité.

En outre, l'évaluation à mi-parcours (EMP) considère que l'efficacité est handicapée par l'absence d'une cartographie précise et complète des intérêts des membres et par les faiblesses d'identification et de mobilisation du potentiel de leviers/initiatives complémentaires de lobbying que pourraient offrir différentes organisations membres.

Le score de performance retenu par les fédérations dans leurs derniers rapports annuels (2017 et 2018) pour l'efficacité est B, basé notamment sur une justification qui corrobore un point évoqué ci-dessus par l'EMP : « *Les fédérations font preuve de flexibilité et de rapidité dans la prise en compte et la mise en œuvre de processus liées à cet OS et à la réglementation. Cependant, cette rapidité et flexibilité occasionnent parfois des retards sur d'autres activités planifiées qui sont moins liées au contexte, ...* ».

L'EMP partage cette appréciation : plusieurs facteurs internes (profils des fédérations et de leurs membres par exemple) mais aussi externes (clarté des textes législatifs, retards dans l'approbation des textes législatifs ou des décisions politico-administratives) peuvent affaiblir l'efficacité des processus de défense des intérêts des membres. L'étude de quelques cas particuliers révèle que le processus parcouru pour arriver à une position et/ou à une approche commune, par les 3 fédérations, est régulièrement trop lent et trop peu efficace. Tout en appréciant les résultats atteints dans ces cas analysés, l'EMP considère que des attitudes/capacités orientées synergie et complémentarité devraient permettre d'apprécier et intégrer, plus rapidement et avec moins de temps de travail, les points forts des contributions diverses.

Toutefois, l'EMP constate que des mesures ont déjà été prises par les fédérations pour pallier ces handicaps et les ressources humaines sont employées avec efficacité et pertinence. Néanmoins, de petits changements par rapport aux inputs prévus et aux modes de collaboration sont toujours nécessaires et souhaitables pour optimiser encore plus le processus et atteindre un meilleur rapport coûts / bénéfices.

Tenant compte de ces éléments l'évaluation à mi-parcours attribue **un score B pour l'efficacité**.

4.1.3 Efficacité

L'efficacité comprend le degré dans lequel l'objectif spécifique (outcome) est atteint, tel que prévu à la fin du programme.

Compte tenu du contexte difficile, incertain et instable, dans lequel les fédérations ont fonctionné, plusieurs résultats positifs ont pu être atteints en matière de défense des intérêts des membres. Les parties prenantes consultées ont exprimé leur appréciation pour le travail des fédérations par rapport à certaines simplifications administratives à savoir, par exemple, le rapport narratif et le montage des programmes ainsi que le rapportage financier.

Comme indiqué plus haut, la satisfaction des directeurs dans les enquêtes annuelles par rapport à la prise en compte et la défense de leurs intérêts en général auprès des autorités politico-administratives est moyenne (62%) et très inégale selon les fédérations (ACODEV 50%, Ngofederatie 62 % et Fiabel 100%). Cela semble démontrer que les méthodes utilisées jusqu'ici pour assurer la défense des intérêts des ACNG auprès des autorités politico-administratives correspondent mieux aux attentes des AI qu'à celles des OSC. En effet, cette satisfaction quant à la défense des intérêts est aussi moins grande que la satisfaction des membres par rapport à la

contribution globale des fédérations. Pour le travail des fédérations en général : les membres sont satisfaits à 93% et ce de manière unanime (ACODEV 90%, Ngo-federatie 93% et Fiabel 100%) : ce sont donc les autres fonctions que la défense des intérêts (conseil, formation, etc.) qui boostent le niveau de satisfaction. L'EMP peut donc en conclure que la défense des intérêts des membres est certainement une fonction dont l'efficacité est moins appréciée que d'autres fonctions assumées par les fédérations.

Lors des interviews et échanges en focus groupes, les ACNG consultés soulignent aussi que si des avancées ont été engrangées, les résultats attendus au niveau de la défense des intérêts des membres, à savoir la simplification administrative et la sécurité financière, ne sont pas atteints. De nouvelles contraintes et exigences administratives ont parfois surpassé les gains des initiatives de la simplification administrative. Les ACNG ont été confrontés à une incertitude financière récurrente. Des retards dans l'adoption de législations ont fragilisé ou retardé le démarrage des programmes. Les ACNG ont subi plusieurs tours des coupes budgétaires (cf. § 3.2 constats liés à la performance). Même si le guide de contrôle a été suspendu, la menace du retour d'approches inappropriées dans une nouvelle version persiste, faute pour les fédérations d'avoir pu faire valider une autre version de ce guide conforme à l'esprit de la réforme et correspondant aux souhaits de leurs membres. Plusieurs incertitudes et menaces fragilisent l'efficacité des résultats acquis et que l'EMP identifie et reconnaît.

Le score de performance retenu par les fédérations dans leurs derniers rapports annuels pour l'efficacité est B en 2017 et C en 2018, justifié par le fait que : *« Dans de nombreux autres dossiers (budget détaillé, processus de contrôle et adaptations budgétaires), les fédérations ne sont pas parvenues à faire respecter le cadre légal. De plus, les espaces de concertations (CCCNG) prévus n'ont pas été utilisés en ce sens ou n'ont pas été fonctionnels. Même si l'AR 2016 vise une simplification administrative, elle reste surtout théorique car d'autres dossiers ou éléments sont ajoutés ce qui empêche la réalisation de cet objectif. »*

Comme explicité ci-dessus, l'évaluation à mi-parcours partage cette appréciation.

L'approche réactive, l'approche parfois revendicative et le paradigme de lutte et de conflit qui étaient en disproportion avec le rapport de forces et les limites d'influence des fédérations, la défense des intérêts à court terme, la carence de vision partagée quant à l'évolution du secteur de la coopération non-gouvernementale, le peu de capacités de négociation stratégique, etc. sont des facteurs qui ont affaibli l'efficacité de la défense des intérêts des membres. Avec un contexte inchangé et/ou des modalités identiques à celles appliquées jusqu'ici, l'objectif spécifique ne sera atteint que partiellement ; des mesures correctives doivent être prises pour améliorer la probabilité de sa réalisation.

L'EMP attribue donc **un score de C pour l'efficacité**.

4.1.4 Durabilité potentielle

La durabilité comprend le degré de probabilité de préserver et reproduire les bénéfices d'une intervention au-delà de la période de mise en œuvre de l'intervention.

Le programme à évaluer est une première intervention commune des trois fédérations, la fédération des AI est récente, leurs collaborations partagées également, l'appréciation de ce critère de durabilité est donc encore assez difficile à ce stade.

Quelques éléments peuvent toutefois être pris en compte.

Le manque de vision et de stratégie commune à long terme, portées par les membres des fédérations, peut compromettre la durabilité du programme. L'attitude trop réactive, pas

suffisamment prospective, souvent soulignée dans les interviews, est également un facteur de fragilité en termes de durabilité.

L'attitude parfois trop prudente en termes de communication et de plaidoyer vers l'extérieur peut induire un manque de mobilisation pour la défense de la coopération en général et de la coopération non gouvernementale en particulier (cfr. contexte général d'affaiblissement de l'intérêt pour les questions Nord/Sud).

La durabilité financière du programme reste dépendante du financement public et les interviews des responsables de l'administration et du cabinet mettent en évidence cette préoccupation récurrente des autorités politico-administratives de voir «leurs» financements publics induire un retour qui correspond mieux à «leurs» attentes (une répartition équilibrée des moyens sur les différentes tâches des fédérations telles que définies par la loi).

Plusieurs ACNG ont fait remarquer que le mode de financement des fédérations par le gouvernement fédéral est plutôt contradictoire à la mission de défense des intérêts des membres vis-à-vis de ce même gouvernement fédéral. Tandis que la mission d'appui technique des ACNG et de coordination pour la mise en œuvre des réformes, programmes, etc. peut être financée par le gouvernement fédéral, la mission de défense des intérêts des membres devrait idéalement être financée par (ou à travers) ces membres.

Par ailleurs, la grande dépendance de la plupart des ACNG du financement de leurs programmes par le gouvernement fédéral, limite la durabilité et la capacité de résilience du secteur de la coopération non gouvernementale en Belgique.

Malgré ces difficultés, différents facteurs de durabilité sont à souligner : les prises de positions communes, les échanges d'expérience entre fédérations, l'apport nouveau du rapprochement entre OSC et AI, la dynamique des groupes de travail, la formalisation des structures de concertation, la multiplication des textes légaux définissant les structures, modalités et rôle des fédérations, le « toekomstraject 2030 / toekomstateliers » de Ngo-federatie, etc. ; autant de facteurs qui contribuent à la durabilité de l'intervention et de l'activité de défense des intérêts des membres.

Le score de performance retenu par les fédérations dans leurs derniers rapports annuels (2017 et 2018) pour la durabilité potentielle est B justifié par le fait que : *« Les membres disposent au moins partiellement des capacités nécessaires pour prendre eux-mêmes l'initiative de l'intervention et/ou la responsabilité de poursuivre les résultats à l'issue de l'intervention ».*

L'évaluation à mi-parcours envisage plus globalement la durabilité potentielle comme étant le degré de probabilité de préserver et reproduire les bénéfices d'une intervention sur le long terme (au-delà de la période de mise en œuvre de l'intervention).

Compte tenu de la diversité des facteurs internes et externe, cités ci-dessus, contribuant à une stabilisation des fédérations, et des opportunités d'amélioration décrites dans ce rapport, l'EMP attribue **un score B pour la durabilité potentielle**.

4.1.5 Impact potentiel

Analyser l'impact d'une intervention ou d'un programme à mi-parcours est très aléatoire, d'autant plus, comme nous l'indiquons ci-dessus pour le critère de durabilité, lorsque ce programme présente une forme nouvelle avec des acteurs inédits. L'EMP se contente donc d'apprécier les pistes potentielles d'effets à plus long terme de ce programme (impact potentiel).

La mise en place de la logique des ACC et CSC combinée à la mise en œuvre d'un programme commun pour les trois fédérations dans une simultanéité chronologique est de nature à renforcer la cohérence d'approche des ACNG à la fois sur le terrain belge et dans les pays d'intervention.

En outre, le rapprochement des logiques d'interventions des OSC et des AI, suite à la création de ce programme commun, ainsi que la consolidation de la cohérence d'intervention de par la co-association entre ACODEV et le CNC-D-11.11.11 sont également des facteurs qui peuvent renforcer la capacité des ACNG à défendre une position commune et consolidée dans son rapport aux autorités politico-administratives.

Les résultats des enquêtes annuelles auprès des directeurs relatives à la satisfaction des membres concernant la relation entre les ACNG et la DGD sont illustratifs de l'effet d'un travail plus concerté des fédérations. Cette relation des ACNG avec la DGD est appréciée de manière largement positive : 81% de satisfaits en général avec une appréciation homogène entre les fédérations (80% de satisfaits chez ACODEV et Fiabel et même 87% chez Ngo-federatie).

Un autre indice de la facilitation des contacts entre ACNG et administration est l'appréciation positive exprimée par les membres dans cette enquête à propos des dialogues institutionnels également appréciés de manière très positive surtout au niveau des OSC : un taux moyen de satisfaction de 90% confirmé au niveau des OSC (ACODEV 90% et Ngo-federatie 94%) mais plus faible au niveau de la fédération des AI (80%).

Les rapports annuels des fédérations ne présentent pas de score pour ce critère.

Pour l'EMP, les constats de premiers indices d'effets cités ci-dessus permettent d'attribuer un **score B pour ce critère d'impact potentiel**, sous condition que les fédérations mettent en œuvre les recommandations développées dans ce rapport.

4.2 Questions spécifiques d'évaluation

4.2.1 Questions relatives à l'OS1

4.2.1.1 Q1. Dans quelle mesure, les fédérations accomplissent-elles leur rôle de défense des intérêts et de représentations de leurs organisations membres ?

Aperçu des questions détaillées :

- 1.1. Dans quelle mesure, les relations entretenues par les fédérations avec les autorités politico-administratives contribuent-elles à l'accomplissement par ces fédérations de leur rôle de défense des intérêts et de représentations de leurs membres ?*
- 1.2. Dans quelle mesure, les fédérations sont-elles parvenues à défendre les intérêts de leurs membres lors des négociations autour de la préparation et l'opérationnalisation de l'AR 2016 ?*
- 1.3. Dans quelle mesure, les fédérations sont-elles parvenues à défendre les intérêts de leurs membres durant les négociations récentes ?*
- 1.4. Quelles sont les mesures concrètes que les fédérations peuvent prendre pour mieux assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?*
- 1.5. Est-ce que les stratégies et approches utilisées par les fédérations sont efficaces et efficientes pour assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?*

Cette question spécifique d'évaluation porte sur l'efficacité de l'intervention et la qualité de la prise en compte de la variété des **besoins** des membres (représentation).

En termes d'efficacité, l'EMP a souligné ci-dessus une appréciation globalement positive basée sur l'atteinte de résultats partiels (certaines simplifications administratives, le blocage d'un guide de contrôle qui ne respectait pas les principes de la réforme, etc.). Mais cette perception

positive est contrebalancée par une appréciation de résultats insuffisamment atteints et par le constat de l'accumulation de nouvelles contraintes additionnelles (IATI, certification des systèmes d'évaluation, etc. : « effet lasagne ») et une incertitude administrative et financière accentuée.

L'enquête annuelle auprès des directeurs souligne aussi les limites de cette efficacité : l'action générale des fédérations est appréciée de manière plus positive que l'action plus spécifique de défense des intérêts (93% de satisfaction versus 62%). Ce sont là des indications qui permettent de conclure à une efficacité mitigée.

Tant au niveau des négociations autour de la préparation et l'opérationnalisation de l'AR 2016 que lors des négociations récentes, les fédérations ont mis les moyens (analyse technique) pour défendre correctement les intérêts de leurs membres, elles ont, en fonction des dossiers, obtenus des résultats plus ou moins significatifs mais n'ont pas pu éviter un enchaînement des mesures qui en quelque sorte anéantit, par un nouveau recul, le gain qui a été obtenu lors d'une négociation précédente.

Ce résultat mitigé résulte en bonne partie d'une stratégie trop peu prospective, trop réactive, faute d'une vision suffisamment globale et priorisée des besoins diversifiés des membres (manque de cartographie des besoins) et d'une anticipation suffisamment bien analysée des conséquences en termes de charges administratives des mesures qui sont acceptées ou négociées. Partir d'une réelle cartographie qui précise des besoins des membres, validée et globalement consensuelle sur les priorités essentielles à défendre, est certainement une condition importante d'amélioration de l'efficacité. Il importe d'éviter le mythe de pouvoir défendre tous les points de vue de tous les membres : la mise en priorité des choix est essentielle. Agir ensuite de manière plus stratégique, plus globale en reliant les différents enjeux, en anticipant les défis et en cherchant au maximum à attirer la négociation sur le terrain qu'elles maîtrisent le mieux ou sur lequel elles veulent intervenir prioritairement, renforcera sensiblement l'efficacité des fédérations dans leur travail de défense des intérêts de leurs membres.

La question de la représentation des membres est déterminée par plusieurs aspects :

- La taille des ACNG : les grands ACNG sont mieux représentés dans les structures de gouvernance des fédérations et dans les structures de concertation des membres.
- Le caractère national / communautaire des ACNG : les ACNG nationaux sont mieux représentés dans les fédérations
- Le statut des ACNG : AI, OSC
- La gouvernance des fédérations : représentation dans le CA
- Les structures de concertation au sein des fédérations
- La collaboration entre les fédérations
- La diversité des intérêts des membres

La consultation des membres et des secrétariats des fédérations a mis en évidence l'appréciation diversifiée quant à la manière dont les membres et leurs intérêts sont représentés et défendus par les fédérations. Une partie significative des OSC (francophones et aussi néerlandophones) a mis en avant le sentiment d'une représentation insatisfaisante.

- ✓ Le travail en duo au niveau des staffs des fédérations des OSC, le rythme inégal des prises de décision, les modalités de gouvernance différentes impriment au sein de la majorité des

membres francophones le sentiment d'être dans une position de suivi, de réaction aux positions prises par les autres fédérations. Ce sentiment ne peut être dépassé que par une démarche plus proactive de la fédération francophone et la mise en priorité des choix stratégiques.

- ✓ Une partie des membres de Ngo-federatie, consultés par l'EMP, se disent insatisfaits tant par rapport aux flux d'information que par rapport à la consultation des membres sur les processus de négociation et de défense des intérêts des membres.

L'enquête annuelle auprès des directeurs confirme cette appréciation différenciée puisqu'à la question de savoir si les secrétariats des fédérations respectent les mandats donnés par les instances, le niveau de satisfaction est de 80 et 81% pour Fiabel et Ngo-federatie alors qu'il n'est que de 60% pour ACODEV.

Toutefois, la consultation des membres de Ngo-federatie par l'EMP indique que le taux (%) de satisfaction en ce qui concerne l'information et l'implication des membres en rapport aux processus de défense de leurs intérêts pourrait être significativement plus bas.

Comme indiqué plus haut, étant donné le contexte difficile dans lequel les fédérations doivent fonctionner, la mesure dans laquelle les fédérations ont accompli leur rôle de défense des intérêts des membres est resté limité (cf. § 3.2 constats liés à la performance) tant au niveau de la mise en œuvre de l'AR 2016 qu'au niveau des négociations récentes. Les résultats attendus n'ont pas été suffisamment atteints.

Les relations tendues avec les autorités politico-administratives ont réduit les marges de manœuvre des fédérations à défendre les intérêts de leurs membres. Dès le début, une atmosphère de méfiance entre les fédérations et les autorités politico-administratives a entouré les négociations autour de l'AR 2016 et s'est maintenue au cours des négociations plus récentes. Beaucoup d'ACNG qualifient d'ailleurs la relation actuelle avec les autorités de relation d'imposition plus que de négociation. En même temps, ces mêmes (et autres) ACNG mettent en avant que la stratégie de revendication a été (et est) peu effective dans ce nouveau contexte. L'EMP considère que les fédérations doivent alors concevoir et mettre en œuvre de nouvelles stratégies de négociation et de partenariat qui augmentent la probabilité de préserver les intérêts à plus long terme du secteur de la coopération non-gouvernementale, tout en réunissant à garantir un meilleur respect par le cabinet et l'administration des engagements qu'ils prennent à court et moyen terme.

Les mesures concrètes que les fédérations peuvent prendre pour mieux défendre les intérêts des membres sont présentées dans le chapitre 5 - recommandations.

4.2.1.2 Q2: Dans quelle mesure, les relations entretenues par les fédérations avec les autorités politico- administratives contribuent-elles à l'accomplissement par ces fédérations de leur rôle de défense des intérêts et de représentations de leurs membres ?

Aperçu des questions détaillées :

2.1 Est-ce que les plateformes externes de concertation sont organisées d'une manière qui permet aux fédérations de jouer leur rôle de défense des intérêts et de représentation des organisations membres ?

- | |
|--|
| <p>2.2 <i>Dans quelle mesure ces nouvelles structures de concertation sont-elles organisées de manière efficiente, utile et efficace pour la concertation entre les fédérations et les autorités politico-administratives ?</i></p> <p>2.3 <i>Est-ce que les modalités de financement des fédérations ont des effets sur leurs capacités à défendre les intérêts de leurs membres ?</i></p> <p>2.4 <i>Quelle est la vision de la DGD vis-à-vis de la fonction et de l'approche des fédérations au niveau de la défense des intérêts et de représentations de leurs organisations membres ?</i></p> |
|--|

Un contexte de tension

Dès le début de la législature en 2014, les relations entre les fédérations et les autorités politico-administratives se sont tendues. Un climat de méfiance structurelle s'est installé autour des négociations concernant l'application de la loi sur la coopération au développement de 2013, la perte du monopole des ACNG sur 'doing good' et l'intention du cabinet du ministre et du monde politique d'ouvrir plus systématiquement la coopération au développement au secteur privé. Ce climat de méfiance structurelle a affecté le travail des fédérations par rapport à la défense des intérêts des membres.

La discussion s'est focalisée principalement autour de la professionnalisation du secteur et du droit d'initiative. La professionnalisation des ACNG était un des piliers principaux de l'AR 2016 alors que les fédérations étaient surtout attentives à défendre leur droit d'initiative. La demande de la professionnalisation du secteur, reformulée au travers de cet AR alors qu'elle était en cours depuis les années 1990, était, en quelque sorte, perçue par les ACNG comme le prix à payer pour sauvegarder le droit d'initiative, plus qu'un élément ayant un impact réel sur la professionnalisation. Mais malgré une attention et un investissement croissant des fédérations dans la professionnalisation des ACNG, les autorités politico-administratives ont remis en question, de plus en plus souvent, le droit d'initiative. Une évolution vers une instrumentalisation des ACNG par des voies de financements alternatives (*call for proposals*) devenait un risque de plus en plus plausible aux yeux du secteur. Cette tension autour de la nature même du secteur non-gouvernemental a poussé le secteur dans une position défensive et réactive, affectant ainsi la position de négociation des fédérations.

Avec la création de Fiabel, 5 structures au total représentent le secteur dans les différentes structures de concertation avec les autorités politico-administratives. En effet, l'AR 2016 ne fait pas une distinction entre les fédérations et les coupoles, affectant à ces deux types de structures des responsabilités de représentation et de négociation au nom du secteur. Les autorités politico-administratives ont indiqué dans les interviews, souhaiter une fusion entre les fédérations et coupoles, ce qui n'est pas le choix des ACNG même si des rapprochements se sont concrétisés récemment entre les fédérations et les coupoles. Cette option d'une fusion apparaît d'ailleurs partiellement contradictoire avec la volonté des mêmes autorités politico-administratives de disposer d'un programme d'intervention commun aux trois fédérations, l'une d'entre elle, Fiabel, ne disposant d'aucun pendant de type « coupole ».

Durant la législature récente et s'appuyant sur les textes légaux existant tout en multipliant les pistes de réformes législatives, le Ministre de la coopération a mis en avant un agenda politique déterminé. Si des éléments comme le focus sur le respect des droits humains ou la concentration de coopération de développement dans les pays les plus pauvres pouvait être partagé par le secteur d'autres modalités imposées de concentration des acteurs ou de mise en conformité des rapports à des standards internationaux comme IATI étaient plus contestés. Selon les autorités politico-administratives, l'imposition de ces réformes était nécessaire compte tenu du manque

d'auto-coordination dans le secteur. Le processus d'élaboration des CSC est illustratif de ce rapport de force entre autorités et le secteur dans une logique d'imposition.

Ces cadres stratégiques, imposés après un long processus de formulation des ACC, constituaient une nouvelle charge administrative additionnelle et étaient considérés par le secteur comme un risque de perte d'autonomie, dans la mesure où ils apparaissaient comme une étape préalable à une intégration dans un cadre stratégique regroupant tous les acteurs de la coopération sous l'impulsion des orientations gouvernementales. La tension entourant la création de ces CSC, chaque partie campant sur ces positions a débouché sur un instrument lourd et technique qui, dans un premier temps a insatisfait toutes les parties.

Des faiblesses internes

D'autres facteurs internes cités plus haut sont de nature à affaiblir la position des fédérations dans leurs négociations avec les autorités politico-administratives : i) la grande diversité des intérêts des membres ; ii) la variété des structures de concertation au sein des fédérations ; iii) les intérêts différents des OSC et des AI ; iv) les mandats parfois peu explicites accordés par les instances à leurs mandataires dans les organes de concertation ; v) le manque de cohérence de la position de certains membres dans les différentes instances des fédérations, etc.

Par ailleurs, la dépendance financière des fédérations et de leurs membres des subsides publics est un autre facteur d'affaiblissement des fédérations dans le cadre des négociations. Les autorités politico-administratives soulignent l'importance pour elles de voir les fédérations assurer un rôle d'interface entre les ACNG et elles, compte tenu du financement important accordé. Alors que les ACNG consultés, souligneront surtout que les fédérations investissent parfois trop dans la mise en œuvre des décisions des autorités politico-administratives (instrumentalisation des fédérations) (cf. § 3.2 constats liés à la performance).

Des aspects positifs

Malgré les désaccords, il existe un point de convergence entre les autorités politico-administratives et les ACNG, selon les acteurs consultés, à savoir la valorisation de la contribution du secteur de coopération non-gouvernementale au développement durable. Cette valeur ajoutée doit être mieux identifiée et mieux adaptée au contexte complexe et volatile. Mieux déterminer quelle est la plus-value du secteur de la coopération non-gouvernementale, mettre en évidence les priorités sur lesquelles il doit se positionner sont des enjeux dont doit se saisir le secteur pour permettre aux fédérations de mieux défendre ses intérêts. Les premières réflexions menées par Ngo-federatie dans ses ateliers pour le futur ('toekomstateliers') sont symptomatiques de cette préoccupation.

Par ailleurs, le constat de cette tension, qui a caractérisé la législature qui s'achève, a créé le sentiment chez une majorité d'acteurs consultés qu'un partenariat stratégique basé sur la confiance mutuelle entre les autorités politico-administratives et les fédérations aurait été beaucoup plus efficace. Cette tension est d'ailleurs moins perceptible au niveau de la DGD comme en témoignent les résultats de l'enquête annuelle auprès des directeurs démontrent un taux de satisfaction élevé quant à la qualité de la relation globale avec la DGD (81% en moyenne et 80% ou plus de satisfaits dans chaque fédération) d'une part et quant au déroulement des dialogues institutionnels (90% en moyenne avec 90% ou plus pour les fédérations d'OSC et 80% chez Fiabel)

4.2.1.3 Q3 : Dans quelle mesure le fonctionnement interne des fédérations leur permet-il d'assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?

Aperçu des questions détaillées :

- 3.1 Le fonctionnement des instances dirigeantes des fédérations et des structures communes permet-il des prises de position qui aboutissent à défendre l'intérêt des membres ?*
- 3.2 Dans quelle mesure, les fédérations parviennent-elles à identifier/capter les intérêts de leurs membres ?*
- 3.3 Dans quelle mesure le fonctionnement des groupes de travail des fédérations contribue-t-il à alimenter et assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?*
- 3.4 Le fonctionnement interne des secrétariats des trois fédérations, séparément et ensemble, permet-il la défense des intérêts des membres ?*
- 3.5 Les ressources des fédérations, humaines et financières, sont-elles suffisantes, adaptées et utilisées à bon escient pour assurer leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres ?*

Le fonctionnement interne des fédérations a des importantes implications pour la défense des intérêts des membres par les fédérations.

Comme mentionné ci-dessus, il existe une participation croisée entre Ngo-federatie et ACODEV au niveau de leurs CA respectifs. Le directeur d'ACODEV est observateur du conseil d'administration de Ngo-federatie est vice versa (cf. §3.3). Un tel système de représentation croisée n'existe pas avec FIABEL, compte tenu de sa création récente et de son caractère spécifique. La participation croisée des directeurs dans les CA peut contribuer à un alignement des prises de position des fédérations, un élément essentiel dans les négociations avec l'administration et le cabinet du Ministre. Des positions communes et concertées permettent généralement de disposer d'un rapport de force supérieur dans les négociations. Certaines parties prenantes ont souligné que le fait d'avoir 2 fédérations d'OSC ne constitue pas une plus-value mais qu'au contraire cela déforce le secteur dans son action de défense des intérêts de ses membres. Ce point de vue divise les personnes interrogées car il n'est pas partagé par toutes les parties prenantes

Les relations entre les fédérations et les coupoles constituent une des différences les plus prononcées entre Ngo-federatie et ACODEV. Il y a une forte synergie entre la coupole 11.11.11 et Ngo-federatie, établie de longue date. Cependant ACODEV et la coupole CNCD – 11.11.11 se sont rapprochées plus récemment (cfr. §3.3). Avec les 3 fédérations et les 2 coupoles, la fragmentation du secteur représente pour certains un problème de dispersion des forces et de manque de lisibilité. Ce n'est pas toujours clair pour certaines parties prenantes à qui s'adresser et qui est le porte-parole par rapport à un certain sujet. La division des tâches entre les fédérations et les coupoles n'est pas claire pour elles. Pour d'autres, la distinction est plutôt schématique : les coupoles ont un rôle plus idéologique que les fédérations par rapport à la défense des intérêts des membres. Cette confusion et ce manque de transparence chez certains, ne sont sans doute pas totalement clarifiés par la législation : comme souligné ci-dessus l'AR 2016 ne fait pas assez clairement une distinction entre les fédérations et les coupoles, affectant à ces deux types de structures des responsabilités de représentation et de négociation au nom du secteur (cf. §4.2.1.2.).

Les fédérations ACODEV et Ngo-fédératie ont créé des groupes de travail et/ou plateformes afin de faciliter et de stimuler la participation de leurs membres dans le processus de prise de position. De manière générale les membres sont plutôt satisfaits du fonctionnement de ces groupes de travail même si ce niveau de satisfaction varie très fort en fonction des groupes. Ceux-ci sont généralement considérés par la majorité des personnes interrogées comme un instrument important et très utile pour la défense des intérêts des membres. Ils permettent de partager de l'information, d'élargir la participation aux membres non-administrateurs, de faciliter une démarche plus participative de prise de décision et parfois même de co-construire certaines positions. Néanmoins, les parties prenantes consultées ont souligné aussi certains problèmes et point faibles par rapport à la performance des groupes de travail :

- Fonctionnement en silo : Les membres des groupes de travail ne savent pas assez ce qui est décidé dans les autres groupes de travail. L'échange d'informations entre les groupes de travail reste limité et les démarches plus transversales de position restent rares. Ceci peut contribuer à développer cet effet de « lasagne » évoqué plus haut : un traitement trop séparé des sujets empêche d'avoir une vision globale des conséquences de ce qui est arrêté.
- En outre, la circulation d'information entre les groupes de travail entre eux, entre les groupes et le conseil d'administration et entre les conseils d'administration par rapport aux décisions prises est encore jugée par plusieurs parties prenantes comme trop limitée.

De manière plus générale l'importance de cette circulation d'information ne peut pas être sous-estimée. Une majorité de personnes interrogées souligne le caractère très utile et efficace de la Newsletter qui apparaît comme un outil de référence en matière d'information des décisions, positions, points de discussions des Fédérations. Le fait que le contenu est très comparable, voire identique dans les deux langues est apprécié. Certains soulignent que lorsqu'il y a parfois des différences entre la Newsletter francophone et néerlandophone, la consultation des deux permet d'obtenir des précisions, des nuances sur un sujet. Pour certains enfin, le fait que le contenu est parfois plus rapidement publié en néerlandais qu'en français participe à cette impression que la fédération francophone est à la traîne de la fédération néerlandophone. Plusieurs participants (surtout du côté francophone) insistent sur le fait que dans les Newsletter il serait utile de mieux mettre en évidence les décisions et enjeux importants, pour pouvoir les identifier (et le cas échéant réagir) plus rapidement.

Le fonctionnement interne des fédérations et les modalités de relations entre elles, ont permis de mettre en place des mécanismes qui renforcent leur rôle de défense des intérêts et de représentation de leurs organisations membres (participations croisées, plateformes et groupes de travail, moyens de communications). Pour chacun d'eux, l'évaluation identifie toutefois quelques faiblesses à prendre en compte.

4.2.2 Questions relatives à la contribution du résultat 2 de l'OS1 et des objectifs spécifiques 2, 3 et 4 sur la défense des intérêts et sur la représentation des organisations membres par les fédérations

4.2.2.1 Q4 : Dans quelle mesure la théorie de changement du programme est-elle effectivement opérationnelle et permet-elle d'améliorer la défense des intérêts et la représentation des organisations membres par les fédérations ?

Aperçu des questions détaillées :

4.0 *Quels concepts, approches et processus de défense des intérêts de membres prévalent chez les 3 fédérations ?*

4.1 *Dans quelle mesure et comment les changements escomptés et atteints (à travers les différents domaines de résultats sous les 4 objectifs spécifiques) bénéficient-ils aux organisations membres des fédérations ?*

4.2 *Dans quelle mesure les membres ont-ils été activement impliqués dans les processus de prise de décision concernant l'orientation et/ou de mise en œuvre du programme ?*

Le programme des fédérations dépasse la seule fonction de défense des intérêts de ses membres en se basant sur une théorie de changement, qui articule les différents enjeux sur lesquels les OSC et AI doivent se renforcer pour rester des acteurs de développement légitimes, efficaces et pertinents. Le soutien des fédérations à leurs membres se veut donc plus global que la simple défense des intérêts.

Les interviews ont d'ailleurs souligné l'importance des formations organisées ou prises en charge par les fédérations (exemple : pour les CSC), la plus-value de leur conseil et de leur appui individuel et collectif : même s'il faut sans doute, pour certains, dépasser l'appui individuel pour se centrer plus sur l'appui collectif. Ces autres types de soutiens apportés par les fédérations contribuent au renforcement de capacités dans son ensemble du secteur qui débouche sur une meilleure capacité à défendre ses intérêts : des organisations membres mieux formées, mieux informées, disposeront de plus de moyens pour prendre plus rapidement, de manière plus étayée et avec plus de conviction une position qui défendra les intérêts communs. Indirectement donc les autres objectifs spécifiques du programme contribuent aussi, de manière sans doute encore insuffisante à cet objectif spécifique 1 de défense des intérêts des membres.

Comme on l'a vu plus haut également, le processus de décision est partagé entre les membres, des moyens (groupes de travail, consultations, etc.) sont mis en place pour stimuler une participation à la prise de décision mais l'appréciation de ce processus participatif par les membres restent sujet à critique : 2/3 des membres seulement satisfaits quant au respect par les secrétariats des décisions prises par les AG/CA¹⁰, remontée parfois insatisfaisante entre ce qui est réalisé dans les groupes de travail et ce qui ressort d'un CA, déséquilibre entre le poids des différentes fédérations dans le contenu final d'une position commune, etc. Mais globalement, l'évaluation constate que des mécanismes sont en place et une volonté existe de la part des fédérations pour définir les positions et attitudes en matière de défense des intérêts en fonction

¹⁰ Il n'y a pas d'éléments explicatifs précis formulés dans l'enquête : mais ce positionnement regroupe fort probablement des appréciations subjectives diverses. Un membre n'ayant pas voté pour une décision du CA va parfois considérer que le secrétariat n'a pas défendu la bonne position même s'il a défendu auprès de la DGD celle approuvée par le CA. Certaines décisions communes aux fédérations peuvent ne pas suffisamment mettre en évidence le point de vue d'une fédération (voir décision parfois « trop peu connotée ACODEV ») et leur défense par les secrétariats peut ne pas satisfaire certains membres de cette fédération dont le point de vue est moins bien repris dans la position commune.

de position clairement récoltées auprès des membres. Une démarche participative sous-tend toute prise de décision, même si celle-ci peut parfois être considérée comme insuffisante ou insatisfaisante.

La faiblesse réside sans doute encore dans une conception et une définition trop faiblement partagée de ce en quoi consiste la défense des intérêts des membres. Un des résultats de l'enquête annuelle peut illustrer ce constat : l'appui général des fédérations est qualifié de plus satisfaisant (92,9%) que la prise en compte et la défense des intérêts des membres par les fédérations auprès des autorités politico-administratives (61,9% de satisfait) : l'appui, le conseil, les formations, etc. sont mieux identifiés et considérés comme satisfaisant que le défense, stricto sensu des intérêts des membres.

5. Recommandations

5.1 Approche d'amélioration holistique

Cette évaluation à mi-parcours reconnaît la complexité du contexte et la multitude des défis auxquels sont confrontées les trois fédérations dans la défense des intérêts de leurs membres. Il n'y a pas de solutions simples. Mais l'évaluation constate, sur base des réponses apportées aux différentes questions analysées, que tous ces défis s'articulent en grande partie autour de deux enjeux principaux :

- La nécessité pour les trois fédérations de construire ensemble une vision proactive de leurs positionnements en matière de défense de la coopération non-gouvernementale à long terme : dépasser une démarche actuelle principalement réactive pour développer une stratégie de défense prospective, proactive et plus propositionnelle ;
- La nécessité de créer une marge de négociation et un meilleur rapport de force avec les autorités publiques, notamment au travers d'une stratégie encore mieux coordonnée entre les trois fédérations et le renforcement de leur poids politique.

Ci-dessous cette section présente donc une série de recommandations et/ ou de propositions concrètes qui peuvent être combinées dans une approche d'amélioration holistique.

Les parties prenantes consultées ont exprimé plusieurs attentes fondamentales et/ ou suggestions d'amélioration à l'attention des fédérations par rapport à leur rôle de défense des intérêts de leurs membres. Dans la formulation des recommandations, l'équipe EMP s'est inspirée des idées et éléments apportés par les parties prenantes, tout en essayant de dépasser les contradictions et risques d'incompatibilité par rapport aux attentes des uns et des autres.

L'approche d'amélioration holistique proposée combine **quatre dimensions** :

- 1) Focus sur les intérêts à moyen et long terme des membres et du secteur de la coopération non-gouvernementale, sans négliger les intérêts à court terme et les défis de transition ;
- 2) Implication améliorée des membres (cadres, directions, membres des CA) dans la réflexion stratégique quant à la vision du secteur et à l'avenir des ACNG ainsi que dans le développement des stratégies, approches et processus de défense des intérêts des membres ;
- 3) Capacité améliorée de négociation et de plaidoyer en rapport avec la défense des intérêts des membres ;
- 4) Synergie renforcée entre les 3 fédérations d'une part et entre les 2 fédérations des OSC et leurs coupoles d'autre part, visant tant une meilleure efficacité qu'une meilleure capacité du programme commun.

Les recommandations concrètes présentées ci-après ont toutes attiré à une ou plusieurs de ces quatre dimensions.

5.2 Recommandations concrètes pour une vision proactive et stratégique

5.2.1 Recommandation 1 : Cartographie et priorisation des intérêts et des attentes des membres

- 1) Au regard de la grande diversité des intérêts et des attentes des membres (diversité qui existe tant entre les trois fédérations qu'au sein de chaque fédération ainsi qu'au sein des organisations membres), il est recommandé d'élaborer et d'actualiser périodiquement une cartographie des intérêts et des attentes des membres. Cette cartographie devrait pouvoir donner une image précise et mise en jour du profil des membres, de leurs priorités

stratégiques, des collaborations qu'ils développent, de la relativité de leur dépendance à la DGD, de leurs principales revendications à l'égard des bailleurs, des priorités qu'ils demandent à leur fédération de défendre. Une telle cartographie récoltée de manière identique par les trois fédérations et dont il serait demandé aux membres de la mettre à jour chaque année (un format digital devrait permettre aux membres chaque année de ne compléter que ce qui change pour ne pas alourdir le processus après la première année) permettrait de disposer en permanence un tableau de bord de référence.

- 2) La cartographie développée pourra, dans un premier temps, servir comme outil en appui à la transition d'une approche réactive vis-à-vis des ambitions et propositions de décision prises par le cabinet et/ ou l'administration (Gouvernement Fédéral), vers une approche proactive. Nous considérons qu'une approche proactive est indispensable en vue d'une concrétisation dans la défense et l'atteinte effective des intérêts des membres.

Notons que la terminologie utilisée en français, « la défense des intérêts », est à connotation réactive (se défendre contre une attaque), alors que la terminologie utilisée en néerlandais, « belangenbehartiging », est à connotation proactive.

- 3) Dans un premier temps il s'agit donc de bien comprendre comment les organisations membres se positionnent vis-à-vis des principaux aspects des intérêts et attentes des membres. Il importera de pouvoir croiser la compréhension des intérêts et attentes des membres avec de multiples dimensions d'une typologie des organisations membres.
- 4) Il importera également de pouvoir distinguer les intérêts/ attentes à court terme des intérêts/ attentes à moyen et long terme et de comprendre dans quelle mesure ces intérêts/ attentes sont alignées ou se contredisent.
- 5) Il est important de reconnaître que la diversité (et parfois la contradiction) des opinions se situe également au sein des organisations membres. Dans la mesure du possible, il est utile que chaque organisation membre se positionne et -le cas échéant- organise un débat interne sur les différentes questions posées. Si des opinions de personnes clés au sein des organisations s'exprimeront sans doute encore à l'avenir et permettront de sentir la diversité des points de vue existant dans le secteur, la mise en place de la cartographie permettrait de disposer d'un tronc commun de référence solide des positions prioritaires qui sont à défendre par les fédérations.
- 6) Nous recommandons le développement et la mise en œuvre d'un outil dynamique qui permet aux organisations membres et/ ou à leurs personnes clés d'actualiser périodiquement leur expression d'opinion vis-à-vis des différents aspects (intérêts et attentes des membres) à la suite de communications, discussions, échanges, etc. lors d'ateliers, via des fora digitaux, etc. (voir le lien avec les recommandations développées ci-après).
- 7) Les fédérations et leurs secrétariats devraient mieux analyser et comprendre ce que leurs membres pensent et ce qu'ils attendent de leur fédération. Ceci n'impliquerait pas pour autant que les fédérations devraient suivre l'opinion majoritaire dans tous les cas, sans débat et analyse. Au contraire, les fédérations et leurs secrétariats ont aussi un rôle de lobby et/ ou de plaidoyer interne vis-à-vis de leurs organisations membres et de leur personnel principal (cadres, directeurs, membres de CA). Ceci est par exemple essentiel quand certains intérêts/ attentes à court terme sont en contradiction avec d'autres intérêts/ attentes à moyen ou long terme. Evidemment cela n'implique pas que les fédérations seraient appelées à agir en contradiction avec les attentes de la majorité de leurs membres, mais elles ont un rôle prospectif et peuvent contribuer à un glissement de paradigme auprès de ces membres.

- 8) En lien avec ce qui précède, les fédérations pourraient également élaborer un mécanisme digital de consultation des organisations membres et de leur personnel principal pour la détermination des priorités et résultats attendus relatifs à la défense des intérêts des membres.¹¹

5.2.2 Recommandation 2 : Développer tant une propre vision du secteur que des stratégies de négociation, plaidoyer, ...

Afin de pouvoir mieux présenter, argumenter et défendre les *intérêts à moyen et long terme* de leurs membres, les fédérations et leurs secrétariats devraient élaborer une vision convaincante du secteur de la coopération non-gouvernementale.

Ci-après, ce rapport présente quelques points d'attention pour le développement d'une telle vision.

- 1) Il s'agit d'une vision à moyen et long terme qui explique et démontre le rôle et la plus-value des OSC et des AI belges, dans un contexte évolutif, en synergie et partenariat avec d'autres acteurs non gouvernementaux, publics, privés et internationaux en Belgique et dans les pays partenaires. Tout en favorisant des opportunités d'épanouissement pour différents types d'ACNG, cette vision devrait être bien comprise et largement portée par les ACNG belges.
- 2) Il importe de mettre à profit les textes déjà développés et les travaux et initiatives déjà en cours (e.g. *toekomsteliërs* de Ngo-federatie, les visions stratégiques d'organisations membres ou de sous-groupes de membres, ...).
 - a) Il ne faudrait certainement pas partir de zéro : beaucoup d'analyses et de réflexions ont déjà été faites et sont au moins partiellement documentées. Il importe donc de bien exploiter et d'intégrer les idées qui résultent des processus de réflexion stratégique déjà en cours. Il s'agit d'un travail de synthèse communément adoptée, de priorisation et de séquençage, plus que d'un travail de création de nouvelles orientations, stratégies et analyses.
 - b) Toutefois, l'exercice proposé impliquera *l'introduction d'un nouveau paradigme* ! En appliquant une approche proactive, le secteur peut reprendre le dessus sur son propre destin. Il s'agit là impérativement d'une démarche fascinante qui permettrait de mobiliser la base porteuse des ACNG en faveur d'un avenir ambitieux que les ACNG souhaiteraient et pourraient réaliser en collaboration avec leurs partenaires (y compris le Gouvernement fédéral – tant le cabinet que l'administration- et des partenaires privés).
- 3) Cette vision prend en compte le contexte évolutif dans lequel opère les ACNG, tel que développé en détail au §1.3.1.
- 4) Il importe que les ACNG reconnaissent qu'ils n'ont plus le monopole du « doing good » et qu'ils repositionnent leur propre valeur ajoutée en tant que ACNG belges par rapport aux rôles et comportements de tous les autres acteurs qui se positionnent également comme acteurs en appui à la réalisation des objectifs du développement durable, qu'ils soient publics, privés ou hybrides, situés en Belgique et/ ou dans les pays partenaires.
 - a) L'adoption de ce paradigme et la mise en application d'un nouveau modèle de partenariat en vue d'une complémentarité trans-sectorielle est essentielle dans ce cadre.

¹¹ L'identification de logiciels et/ou de plateformes pour le faire ne peut pas être abordée dans le cadre de cette EMP. Toutefois il est recommandé de consulter d'autres organisations à membre quant à leurs bonnes pratiques dans ce domaine.

- b) Les OSC locales, belges et internationales pourraient par exemple se positionner en tant que partenaire de veille (*watch dog*) qui apprécierait la fiabilité des impacts positifs réclamés par les (grandes) entreprises privées. Les OSC pourraient par ailleurs encourager activement une redevabilité améliorée de ces entreprises (le secteur privé) auprès de leurs bénéficiaires et parties prenantes.
 - c) Les ACNG pourraient s'inspirer de certaines bonnes pratiques de l'entrepreneuriat social/ entrepreneuriat orienté impact. Et vice versa, le cas échéant des plateformes d'échanges et/ ou modes de partenariat seraient envisageables pour encourager la réciprocité
- 5) Il importe pour les ACNG de dépasser leur « peur » d'une instrumentalisation des mécanismes de financement que le gouvernement fédéral accorde aux ACNG.
- a) Ceci implique la nécessité d'un processus continu de maîtrise, d'amélioration et de démonstration d'un bon rapport coût-efficacité des ACNG.
 - b) Le secteur devrait illustrer davantage que des processus alternatifs de financement, au travers d'appels à projets, ne contribuent pas automatiquement à un meilleur rapport coût-efficacité du financement fédéral des ACNG contrairement aux idées qui étaient parfois formulées par le cabinet.
 - i) Dans de nombreux cas, le développement de propositions de projet dans un processus compétitif, représente un investissement important en termes de temps et d'énergie pour les organisations concernées. Dans certains cas, cette énergie aurait été mieux consacrée à l'atteinte des effets et impacts de développement recherchés.
 - ii) Dans certains cas, l'appel à projets, par sa relation prioritaire entre bailleurs belge et le maître d'œuvre belge lui aussi, donne peu de place aux points de vue des partenaires et bénéficiaires locaux, affaiblissant leur « empowerment » dans ces interventions, par manque d'appropriation.
 - iii) Les fédérations devraient démontrer que, lorsque les conditions nécessaires sont réunies, des processus de financement structurel des ACNG contribueraient davantage à une optimisation du rapport coût-efficacité (des ACNG qui bénéficient d'un financement du gouvernement fédéral belge).
 - iv) Sur base d'une vision holistique partagée, les (fédérations des) ACNG pourraient développer des analyses et des propositions concrètes et convaincantes à ce sujet.
- 6) Le secteur devrait reconnaître les inconvénients et les risques liés à la grande dépendance de la plupart des ACNG et des fédérations au financement fourni par le Gouvernement fédéral belge. Il importe que cette problématique soit abordée et que des pistes de solution soient développées dans la vision du secteur.
- 7) La vision du secteur devrait de toute évidence reconnaître la diversité des ACNG ; il importe de mettre à profit les forces de cette diversité. La vision commune ne pourrait en aucun cas être un cadre réductif. Il s'agirait au contraire d'un cadre qui devrait contribuer à l'innovation et à l'excellence de différents types d'ACNG.
- 8) Tout en corrigeant les tendances bureaucratiques, décrites de multiples fois dans ce rapport, il importe pour les ACNG d'être eux-mêmes à la tête d'une poursuite de la modernisation et de la professionnalisation du secteur des OSC et des AI.
- a) Ceci impliquerait que le secteur adopte lui-même une attitude équilibrée d'amélioration continue avec une volonté réelle de poursuite de la modernisation et de la professionnalisation du secteur.

- b) A cet effet, il importe d'éviter tant des innovations précipitées ou des duplications que des résistances à des améliorations bien pensées et testées.
- c) La conception et la mise en œuvre de stratégies de transition permettraient de lever les risques de blocages et/ ou d'effets pervers de cette poursuite de la modernisation/ professionnalisation du secteur des ACNG.
- d) Il importerait également de concevoir et d'adopter des modèles organisationnels et institutionnels qui généreraient des économies d'échelle mais qui laisseraient aussi de la place à des forces innovatrices et à de la créativité (cf. concept start-up, forces des petites OSC d'excellence, etc.)

5.3 Recommandations concrètes pour renforcer la marge de négociation

5.3.1 Recommandation 3 : Une véritable stratégie et des capacités renforcées pour la négociation (stratégique) et le plaidoyer

- 1) Il importe que les trois fédérations renforcent leurs capacités stratégiques, de négociation et de plaidoyer, individuellement et en commun, en synergie avec les coupoles. Pour optimiser la défense des intérêts des membres, les fédérations devraient évoluer vers une approche proactive, en opposition à l'approche réactive actuelle. Les différentes recommandations développées dans ce rapport devraient permettre et faciliter le succès d'une telle transition.
- 2) Toute stratégie de négociation devrait partir d'une bonne analyse et compréhension holistique des ambitions des acteurs impliqués ainsi que du rapport de force ; ceci tant au niveau de l'administration, du cabinet du Ministre et des parties politiques, qu'au niveau du secteur même (voir recommandations 1 et 2).
- 3) Au début d'une législature, il importe d'être attentif aux ambitions du Ministre et de son cabinet et de bien les comprendre.
 - a) Cela permettrait de visualiser dans quelle mesure les ambitions du cabinet et de l'administration seraient compatibles avec la propre vision du secteur (cf. recommandation 2), avec les attentes des organisations membres et de leurs personnes clés (cf. recommandation 1).
 - b) Lorsque les ambitions du Ministre, de son cabinet et/ ou de son administration seraient contradictoires à celles du secteur, il importerait de poser des questions quant aux raisons des ambitions / propositions du Ministre, de son cabinet et/ ou de son administration. Dans certains cas, cela pourrait permettre de démontrer que certaines idées ou propositions du cabinet ou de l'administration seraient basées sur une perception erronée de la situation réelle et/ ou de démontrer que des solutions alternatives sont possibles pour atteindre les ambitions du cabinet et/ ou de l'administration.
 - c) Au début de la législature, il importerait que tous les acteurs clé impliqués dans les négociations investissent du temps pour instaurer (tant que possible) un climat de confiance et de partenariat. Les éventuelles différences idéologiques ne devraient pas empêcher la recherche d'un potentiel terrain d'entente et de collaboration gagnant-gagnant.
 - d) Tout en appliquant sa propre vision du secteur et en promouvant les intérêts principaux et prioritaires des membres, les fédérations pourraient adopter des approches proactives

et flexibles (en conformité avec les priorités/stratégies générales découlant de la cartographie) de négociation avec l'administration et avec le cabinet.

- e) Pour les membres, il est essentiel de consolider et de mettre à profit les points forts de la réforme du secteur entamée seulement en 2016 (cf. AR 2016).
 - i) Tout en consolidant les efforts de professionnalisation des ACNG (voir recommandation 2), il importerait de réellement les responsabiliser et de concrétiser ces principes (un screening valable pour 10 ans, la simplification administrative, une progression vers une approche 'single audit', une réduction de l'insécurité financière, etc.).
 - ii) Les fédérations devraient davantage éviter les précipitations en s'assurant que les innovations proposées n'impliquent pas des augmentations nettes de la charge de travail des ACNG.
 - iii) Tout en contribuant ouvertement à des réflexions relatives aux mécanismes futurs de financement des ACNG, à moyen et long terme, il importerait aussi pour les fédérations de s'assurer que les ACNG bénéficient d'un minimum de continuité. A cet effet il importe notamment de (faire) confirmer qu'un deuxième cycle programmatique de 5 ans puisse être développé et mis en œuvre conformément aux principes de la réforme de 2016.
- 4) Il importe que les fédérations renforcent leur capacité de négociation et de plaidoyer.
 - a) Les membres consultés apprécient surtout la capacité technique des équipes des secrétariats d'ACODEV et de Ngo-federatie, mais ils considèrent que ces secrétariats n'ont pas assez de ressources humaines avec un profil de négociation stratégique et de plaidoyer. Le renforcement de ces deux secrétariats avec une ressource humaine au profil de négociation stratégique serait souhaitable.
 - b) Dans le même ordre d'idées, les évaluateurs recommandent que la capacité commune des 3 fédérations soit éventuellement renforcée par une fonction (une personne) additionnelle en appui aux 3 directions (et le cas échéant) à un comité de pilotage stratégique commun des 3 fédérations. Cette personne additionnelle serait non seulement chargée d'un appui à l'analyse stratégique, au plaidoyer et à la négociation pour des dossiers communs aux 3 fédérations, mais elle pourrait également faciliter la synergie entre les 3 directions impliquées dans le programme commun.
 - c) Il importe de mieux comprendre et saisir les possibilités d'exploitation des forces des organisations membres et/ ou de leur personnel principal (cadres, directions, membres de CA, ...) dans les processus de plaidoyer entrepris par les fédérations. Le feed-back obtenu indique que le réseau des membres n'est en fait pas suffisamment utilisé ; les forces potentielles des uns et des autres ne seraient pas suffisamment reconnues et/ ou ne seraient pas mobilisées de manière coordonnée.
- 5) La recommandation de développer et mettre en œuvre une véritable stratégie de négociation et de plaidoyer n'impliquerait pas pour autant que les 3 fédérations doivent nécessairement partager le même point de vue dans tous les cas de figure. Des positions divergentes demeurent possibles, mais il importe alors de ne pas constater ces divergences à la dernière minute et d'éviter que ces divergences de position sur certains dossiers n'affaiblissent pas la capacité de négociation des fédérations dans les dossiers qui se caractérisent par une opinion partagée des 3 fédérations. Une stratégie visant à mettre en avant les dossiers qui font consensus par priorité, une négociation focalisée sur ces dossiers pour laisser le temps

aux points de vue divergents de se rapprocher (sous l'influence d'un travail d'analyse approfondi des fédérations).

5.3.2 Recommandation 4 : Promouvoir et faciliter plus de synergie entre les secrétariats et les directions des 3 fédérations

- 1) Une part significative des parties prenantes consultées souhaite davantage de synergie entre les fédérations et entre les fédérations et couples des OSC. Toutefois, les AI insistent aussi sur l'importance d'avoir leur propre fédération argumentant que les caractéristiques, besoins et intérêts des AI sont particuliers, comparés aux besoins et intérêts des OSC.
- 2) Les secrétariats et directions des fédérations pourraient davantage mettre en œuvre des attitudes de synergie et de partenariat respectueux. Il importe que les fédérations reconnaissent et mettent à profit leurs forces réciproques afin d'augmenter leur capacité commune de défense des intérêts des membres. A cet effet, il importe d'éviter les crispations et de dépasser les idées fixes, les a priori et/ ou les réflexes liés aux égos organisationnels et/ ou personnels.
- 3) Dans ce cadre, il est souvent utile de recourir à un exercice de décomposition des propositions et des points des uns et des autres en composantes individuelles afin de constituer le puzzle et d'aboutir à un concept ou une solution appropriée pour la défense des intérêts des membres.
- 4) Intégration éventuelle des 2 fédérations des OSC.
 - a) Certains participants des focus groupes ont proposé d'aller plus loin et de fusionner les deux fédérations. Ils considèrent que, par rapport à la défense des intérêts des membres, il n'y a pas d'argumentation suffisamment valable en faveur du maintien de 2 fédérations distinctes pour les OSC belges. Ils estiment que l'existence des 2 fédérations communautaires au niveau des OSC nuit significativement à la prise de position du secteur, ce qui serait contre-productif pour le pouvoir de négociation du secteur vis-à-vis du cabinet du Ministre et de l'administration fédérale.
 - b) Toutefois, l'EMP ne considère pas qu'une fusion des 2 fédérations en une seule fédération des OSC belge soit absolument nécessaire.
 - i) Une telle opération nécessiterait une base porteuse bien plus grande parmi les membres et elle ne générerait pas automatiquement une plus grande capacité de défense des intérêts des membres.
 - ii) Il importerait toujours d'aligner les idées parfois divergentes, de développer une vision commune et de mettre en œuvre une stratégie efficace de négociation et de défense des intérêts des membres, notamment par exemple entre « petites » et « grandes » OSC.
 - iii) Sans cela, des contradictions entre les attentes et intérêts de différents groupes de membres pourraient également paralyser une fédération unique.
- 5) L'EMP recommande donc plutôt de cibler davantage de synergies et ainsi une meilleure efficacité commune aux trois fédérations des ACNG; tout en recherchant la synergie avec les 2 couples des OSC.

5.3.3 Recommandation 5 : Une interaction plus stratégique et plus dynamique avec les membres

Cette recommandation présente quelques idées qui pourraient contribuer à une interaction plus stratégique et plus dynamique avec les membres ; tant au niveau des directions et cadres qu'au niveau des membres des CA.

- 1) L'instauration d'un comité de pilotage stratégique.
 - a) Les 3 fédérations pourraient considérer la mise en place d'un comité de pilotage stratégique commun, notamment pour la défense des intérêts des membres.
 - b) Ce comité serait, par exemple, composé de 2 membres du CA pour chacune des 3 fédérations. Ce comité de pilotage se réunirait 4 fois par an et serait complété par une interaction virtuelle rapide en cas de besoin.
 - c) Le cas échéant, en fonction de nécessités liées au traitement de sujets spécifiques, d'autres membres des CA des 2 coupoles des OSC pourraient être adjoints à ce comité de pilotage stratégique commun.
- 2) Renforcer les liens entre les fédérations des OSC et leurs membres
 - a) Il faut éviter à tout prix que l'introduction de nouvelles structures, comme un comité de pilotage stratégique, n'augmente davantage la distance entre les fédérations et ses membres.
 - b) Celui-ci devrait au contraire réduire la distance entre les CA des fédérations et (les cadres, directions et administrateurs de) leurs organisations membres, notamment en ce qui concerne les dossiers et processus de défense des intérêts de ces membres.
 - c) Une proposition, récoltée lors des focus groupes avec les membres, impliquerait que (autant que possible) les membres du CA d'une des fédérations participent régulièrement à un Groupe de Travail / une Plateforme. Ceci augmenterait l'interaction entre le personnel principal des ACNG et les membres du CA de leur fédération.
- 3) Les personnes qui négocient au nom de la fédération devraient, autant que possible, disposer d'un mandat clair des membres et des organes de leurs fédérations. L'absence d'un mandat des membres entraîne une position faible lors des négociations et induit parfois une variation individuelle dans le positionnement. Les différentes recommandations développées dans ce rapport devraient permettre de limiter ce fléau.
- 4) La révision et la restructuration des groupes de travail et des plateformes.
 - a) Les personnes consultées témoignent d'une appréciation variée par rapport au fonctionnement et à la plus-value des plateformes et des groupes de travail existants.
 - b) Il est proposé de procéder à une évaluation plus détaillée des modes de travail et des points forts de ces groupes de travail/ plateformes et de documenter et capitaliser les meilleures pratiques, afin de pouvoir les mettre à échelle.
- 5) En cas de besoin, les fédérations pourraient constituer une équipe stratégique au sein des groupes de travail ou plateformes, afin d'alimenter les exercices stratégiques et processus de négociation et de contribuer à l'interaction avec les autres membres du groupe de travail.
 - a) Cette équipe stratégique devrait avoir un mandat des autres membres du groupe de travail ou de la plateforme.
 - b) Cette équipe stratégique devrait faciliter la prise de position et l'échange d'informations entre les membres et ainsi la position de négociation des fédérations (analyse préalable d'un enjeu, rédaction d'un draft de position à négocier, etc.). Des expériences

antérieures, entre autres dans le GT finances, ont montré qu'une telle construction augmente la performance au niveau de l'échange d'informations et de la prise de position.

- c) Les conditions de succès pour l'efficacité d'une telle équipe stratégique (au sein d'un GT) sont : que le mandat de cette équipe soit limité dans le temps, que cette équipe travaille sur des résultats spécifiques, que l'équipe constitue le noyau d'un GT plus large qui reste souverain dans sa capacité à adopter la position finale à défendre et que la description des tâches de l'équipe soit bien claire.
- 6) Par ailleurs, les fédérations devraient renforcer et systématiser l'échange des informations et la communication avec leurs membres.
 - a) En général, la newsletter est appréciée comme un outil utile.
 - b) Toutefois, un nombre significatif des membres consultés considèrent que les progrès et/ou problèmes rencontrés lors des processus de négociation ne sont pas assez communiqués.

5.3.4 Recommandation 6 : Améliorer l'efficience et l'efficacité des 3 secrétariats

- 1) Les secrétariats des 3 fédérations ont déjà mis en œuvre une certaine répartition des tâches entre elles. Il est recommandé que les fédérations poursuivent ces efforts de répartition de rôles afin d'éviter les doubles emplois entre les membres de leurs secrétariats afin d'augmenter ainsi l'efficience du programme commun.
- 2) Par ailleurs, les fédérations des OSC sont invitées à remettre en question les tâches moins cruciales, moins stratégiques et/ou moins efficaces de leurs secrétariats respectifs. De cette façon les 2 fédérations pourraient augmenter le rapport coût-efficacité des services qu'ils rendent à leurs membres.
- 3) Les évaluateurs ne recommandent pas une fusion des 3 secrétariats en un seul secrétariat pour les 3 fédérations. Cependant, afin d'éviter des doubles emplois et de faciliter la synergie, il est recommandé que les fédérations regroupent au sein d'un seul collaborateur certaines tâches communes dont peuvent bénéficier les membres de plusieurs fédérations. Il importera alors également d'organiser de manière souple la redevabilité multiple de ces collaborateurs vis-à-vis des 3 directeurs concernés (exemple : format mémo simple à transmettre, à un rythme à déterminer, par E-mail aux trois directeurs).
- 4) Certaines personnes consultées proposent de mieux séparer, au sein des secrétariats des OSC, le rôle de renforcement des capacités et le rôle de défense des intérêts.
 - a) Un sentiment récurrent parmi les personnes consultées (représentants des OSC) est que certains collaborateurs des secrétariats des 2 fédérations OSC ont tendance à internaliser la politique proposée/ décidée par le cabinet du Ministre et/ ou par l'administration, parce que ces personnes ont été activement impliquées dans les discussions (et négociations) techniques qui ont abouti à ces politiques finalement adoptées.
 - b) Les membres consultés apprécient les capacités techniques des collaborateurs des secrétariats qui appuient la mise en œuvre des réformes. Dans leur perception cependant, ces personnes auraient tendance à devenir trop enthousiastes et à accepter/ défendre des solutions trop techniques et trop lourdes venant de l'administration ou du cabinet.
 - c) Ces personnes consultées proposent dès lors de mieux séparer les 2 rôles distincts des fédérations : le renforcement des capacités d'une part et la défense des intérêts des membres d'autre part.

- d) Les personnes qui négocient au nom des membres devraient maintenir une attitude plus neutre et critique face aux réformes/ décisions proposées et s'assurer que de nouveaux outils, mécanismes et/ ou contraintes (imposés/ développés/ proposés par le cabinet ou l'administration) soient suffisamment testés afin que ceux-ci répondent effectivement aux besoins des organisations membres et aux réalités auxquelles elles font face et ce, sans générer de doubles emplois ni de charge de travail supplémentaire dans la gouvernance des ACNG.

6. Annexes

6.1 Annexe 1 - Abréviations

ACC	Analyse contextuelle commune
ACNG	Acteur de la coopération non-gouvernementale
AG	Assemblée Générale
AI	Acteurs institutionnels du développement
AR	L'arrête Royale
ARES	Académie de recherche et d'enseignement supérieur
CA	Conseil d'administration
CCCNG	Conseil Consultatif de la Coopération Non-Gouvernementale
CSC	Cadre Stratégique Commun
DGD	Direction générale Coopération au développement et Aide humanitaire
DTF	Document technique et financier
EMP	Évaluation externe à mi-parcours
FG	Focus Group
FIABEL	Fédération des acteurs institutionnels Belgique
GT	Groupe de travail
IATI	International Aid Transparency Initiative
OCDE-CAD	Direction de la coopération pour le développement
OS	Objectif spécifique
OSC	Organisation de la société civile
TDR	Termes de référence

6.2 Annexe 2 - Liste des rencontres, interviews individuels et sessions de travail

Date	Personnes rencontrées	Evaluateur
24/05/2019	Comité de pilotage – 3 fédérations	Pierre & Patrick
06/06/2019	✓ Arnout Justaert - Ngo-federatie	Patrick
06/06/2019	✓ Koen Frederix - FIABEL	Patrick
07/06/2019	✓ Michèle Deworme - DGD	Patrick & Pierre
19/06/2019	✓ Ann Saunders – Directrice - ACODEV	Pierre
20/06/2019	✓ Heleen Neiryndck - Ngo-federatie	Patrick
20/06/2019	✓ Paola - Ngo-federatie	Patrick
05/07/2019	✓ Arnaud Zacharie, Secrétaire général CNCD-11.11.11	Pierre
22/07/2019	✓ Hédia Hadjaj – Directrice Coopération au développement ARES ✓ Olivier Soumeryn-Schmit – Directeur Affaires générales, budget & comptabilité ARES	Patrick
24/07/2019	✓ Kristien Verbrugghen – directeur VLIR- UOS	Patrick
24/07/2019	✓ Sven Rooms – directeur VVOB	Patrick
24/07/2019	Session de travail Arnout Justaert + équipe Secrétariat Ngo-federatie	Patrick
05/08/2019	✓ Sandra Galbusera, Plan International Belgium, Membre ACODEV et Ngo- federatie, membre CA Ngo-federatie	Patrick
08/08/2019	✓ Koen Frederix - FIABEL	Patrick
08/08/2019	✓ Jean Bossuyt, président Ngo-federatie	Patrick
16/08/2019	✓ Andre Kiekens, WSM, Membre ACODEV et Ngo-federatie, membre CA Ngo-federatie	Patrick
20/08/2019	✓ Annuschka Vandewalle, FOS, Membre Ngo-federatie, membre CA Ngo- federatie	Patrick
04/09/2019	Memisa – Membre ACODEV et Ngo- federatie ✓ David Durnez ✓ Felipe Sere ✓ Elies Van Belle	
11/09/2019	Session de travail avec Equipe ACODEV	Pierre

Date	Personnes rencontrées	Evaluateur
	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Alain Vaesen (contrôle budgétaire) ✓ Caroline Demanet (simplification admin) ✓ Raphaël Maldague (idem) ✓ Etienne de Leeuw (coupes budget) 	
16/09/2019	✓ Stéphane Heymans - Médecins monde – AG ACODEV	Pierre
16/09/2019	✓ Rita Rixen – FUCID – CA ACODEV	Pierre
17/09/2019	✓ Vincent Stéveaux – ITECO – CA ACODEV	Pierre
24/09/2019	✓ Guy Rayée, adjoint au DG de la DGD	Pierre
25/09/2019	✓ Mr. Plumet – Directeur APEFE	Patrick
03/10/2019	✓ Christian Kunsch, Président d'Acoddev	Pierre
07/10/2019	Participation à la mise au vert des 3 fédérations	Pierre & Patrick
07/10/2019	✓ Laurence Gérard - HIB– CA ACODEV	Pierre
10/10/2019	✓ M. Peter Moors – Chef de Cabinet Coopération au Développement	Patrick
04/11/2019	Animation focus groupe avec les membres (à Bruxelles – chez ACODEV)	Pierre & Patrick, appuyés par Hilde et Mathilde
05/11/2019	✓ Els Hertogen, Directeur 11.11.11	Patrick
05/11/2019	Animation focus groupe avec les membres (à Bruxelles – chez Ngo-federatie)	Patrick, appuyé par Hilde
06/11/2019	✓ Ann Saunders – ex-Directrice ACODEV	Pierre

6.3 Annexe 3 - Compte rendu des focus groupes

6.3.1 Compte rendu FG néerlandophone – Ngo-federatie, 5 Novembre 2019

Midterm evaluatie gemeenschappelijk programma federaties: belangenbehartiging	
Focusgroep leden (NL)	5 november 2019
Aanwezig: Filip Lammens (Via Don Bosco), Wim De Ceukelaire (Viva Salud), Isabelle Vertriest (WWF), Aleida Van Gansbeke (Broederlijk Delen), Steven Bracke (11.11.11), Tom Mestdag (Join for Water), Myrna Oudega (Trias), Benoit De Waegeneer (Oxfam), Tim De Roeck (Solidagro), Jan Coenen (ITG)	

1. Discussie over belangrijkste vaststellingen

Feedback omtrent de performantie van de federaties wat belangenbehartiging betreft.

Gezien de context, erkennen de aanwezigen dat de federaties vaak goed werk geleverd hebben en dat mogelijks erger vermeden is. Maar de aanwezigen benadrukken dat de **verwachte resultaten op het vlak van belangenbehartiging (zoals administratieve vereenvoudiging en financiële zekerheid**, die als voordelen van de hervorming vooropgesteld werden) **niet behaald zijn**. Terwijl zij erkennen dat de belangenbehartiging complex is en dat de handelingsruimte van de federaties vaak beperkt was, zijn de aanwezigen van oordeel dat de voorlopige beoordeling van de desbetreffende performantie van de federaties door het evaluatieteam toch te mild lijkt.

Globaal genomen is de **administratieve werklast** volgens alle aanwezigen gestegen en zeker niet gedaald.

- ✓ De administratieve vereenvoudiging op het vlak van financiën is wel gedeeltelijk gelukt met het kabinet als gesprekspartner. Het kabinet stond open voor dialoog en significante vereenvoudigingen werden gerealiseerd, maar de administratie is niet gevolgd en werd te weinig betrokken; achteraf bleek dan ook dat er bij de administratie geen consistent en breed gedragen draagvlak voor administratieve vereenvoudiging en responsabilisering van de sector is.
- ✓ De administratieve werklast is gestegen door een veelvoud van nieuwe initiatieven. De toenemende administratieve werklast van nieuwe initiatieven werd vaak onderschat, niet alleen door het kabinet of de administratie maar ook door de federaties. Terwijl de extra werkdruk van elk initiatief op zich nog beheersbaar is, weegt de cumulatieve last veel te zwaar door. De aanwezigen erkennen zijn in de beeldspraak van de lasagne waar telkens extra laagjes aan toegevoegd worden.
- ✓ Dit zorgt ervoor dat ANGS minder tijd en middelen kunnen investeren in hun core business.
- ✓ Dit heeft ook gevolgen op HR-vlak omdat de actoren van de niet gouvernementele ontwikkelingssamenwerking (ANGS) op zoek moeten naar andere, meer beheersmatige profielen. Geschikte profielen haken vaak af omdat het administratieve aspect vaak primeert op het inhoudelijke werk. ANGS kunnen echter geen competitieve verloning bieden; inhoud van het werk is dan belangrijke motivator, maar als het administratieve en beheersmatige

de overhand krijgen wordt het voor de ANGS moeilijk om geschikte medewerkers aan te trekken of te behouden.

Terwijl een financiële zekerheid gedurende 5 jaar (duur van het programma) vooropgesteld werd als voordeel van de hervorming, kregen de ANGS juist te maken met **onzekere financiële situatie**: de goedkeuring van de programma's werd pas na de start van de programma bekendgemaakt en er volgden enkele besparingsrondes tijdens de programmaperiode. Structurele financiering met accountability mechanisme (value for money, recht van initiatief, inpassen binnen beleidsprioriteiten) vereist een langetermijnstrategie, die op dit moment nog ontbreekt in de sector.

De aanwezigen erkennen de **moeilijke context**, maar zijn van oordeel dat de federaties hun strategie te weinig en te laat aangepast hebben. De sector werkt te weinig op lange termijn en is daardoor genoodzaakt om steeds op korte termijn te reageren (reactielogica). Hierdoor ervaren ANGS dat beslissingen worden doorgedrukt en dat federaties zich vooral bezighouden met het implementeren van politieke en administratieve beleidskeuzes (**instrumentalisering van de federaties zelf**). Zoals de ANGS, zijn ook de federaties afhankelijk van financiering van de overheid, dit weerspiegelt zich in de rol die ze hebben gespeeld. In de sector moest veel bespaard worden maar de federaties kregen zelf extra financiering.

In onderhandelingen werd regelmatig gekozen voor een (zwaar) technisch compromis, omdat het niet mogelijk was om een politiek akkoord te maken. Een dergelijk korte termijn compromis beperkt evenwel vaak de mogelijkheden op lange termijn. Er ontstond ook regelmatig een wedloop tussen de federaties en DGD; snel tools ontwikkelen zodat de administratie haar wil niet kan opleggen; maar dit gaat ten koste van kwaliteit.

Er is nog steeds een gebrek aan bewustzijn binnen de sector over de veranderende positie van de sector, zowel de verzwakte politieke en maatschappelijke krachtsverhouding en de financiële afhankelijkheid van de ANGS hebben gevolgen. Door te veel ANGS en daardoor ook in de communicatie van de ANGS werden en worden de subsidies nog te vaak als een recht gezien. Dit is echter niet zo, indien de politiek verantwoordelijken dat wensen kunnen zij die subsidies drastisch verminderen. Uitgaan van het recht op subsidies werkt niet meer, het komt er op neer dat de beleidsmakers overtuigd moeten zijn/worden/blijven dat de structurele financiering van de ANGS een goede zaak is. Door complexiteit van de sector en de gewijzigde context moeten de federaties meer inzetten op strategische partnerschap met administratie en kabinet. De sector van de ANGS moet zich ook **strategisch herpositioneren** in het veranderend landschap van internationale samenwerking waar ook heel nieuwe actoren actief zijn en nieuwe synergiën mogelijk worden.

Case GSK proces - Het lijkt alsof er geen winnaars zijn, de sector was eerst helemaal geen vragende partij maar toch zijn GSK's er gekomen en zullen ze hoogstwaarschijnlijk ook deel uitmaken van de volgende programmaperiode. De sector is nu wel zelf vragende partij; dit nodigt toch wel uit tot enige zelfkritiek van de sector. De aanwezigen beaamen de vaststelling dat de dynamiek van de sector er voor gezorgd heeft dat de GCA / GSK te zwaar en te complex geworden zijn. Maar anderzijds wijzen zij er wel op dat dit samenhangt met een wantrouwen t.o.v. de administratie; alle ANGS wilden dat hun aanpak expliciet in de GSK aan bod kwam dat zij vreesden dat de administratie anders hun programma zou afwijzen. Sommige deelnemers wezen er ook op dat de GSK vooral een belgo-belgische discussie is en dat dit resulteerde in

aanzienlijk minder participatie van de lokale partners in het programmaontwerp, waar ngo's vroeger meer gelegenheid hadden om lokale partners te consulteren. Ook de samenwerking met andere internationale en nationale actoren wordt niet gekapitaliseerd binnen GSK of in de methodiek voor appreciatie van de programmavoorstellen; enkel de belgo-belgische synergie telt, ook wanneer die eigenlijk minder relevant is.

Case integriteit – De deelnemers noemden de werking omtrent integriteit als een voorbeeld van goede samenwerking tussen de federaties en synergie van complementaire competenties bij de federaties. Taskforce integriteit: kabinet, administratie, federaties dit werkte eerst goed. Maar de samenstelling is veranderd en dat heeft gevolgen gehad voor de werking van de taskforce. Deloitte werd niet langer gestuurd door het kabinet, waardoor ontwikkelde producten te complex werden, niet meer aansluiten bij de realiteit van de ANGS en nog weinig bruikbaar zijn.

Belang van tegenpartij voor belangenbehartiging. Wie is de gesprekspartner? De aanwezigen zijn van oordeel dat de structurele zwakke capaciteit van de administratie belangenbehartiging niet eenvoudiger maakt. De professionele zwakte van de partner aan de overkant van de tafel werd niet onderkend. De hervorming impliceerde heel wat inspanningen voor een professionalisering van de ANGS, maar de professionalisering administratie is niet gevolgd. Administratie spreekt ook niet vanuit 1 stem wat leidt tot discussies over interpretaties.

Politieke actie als instrument voor belangenbehartiging werd te weinig benut door de federaties: vb. stellen van parlementaire vraag door bevriende parlementsleden van meerderheid en oppositie. De administratie moet dan het antwoord van de minister volgen. Het politiek potentieel van de leden is onvoldoend benut.

Ngo-federatie Is de strategie gedragen door iedereen, onevenwicht tussen kleine ngo's en beperkte club 'grotere ngo's – Wie wordt gerepresenteerd? Hoe spreken met 1 stem?

De Ngo-federatie is vaak op de kar gesprongen van administratie door te helpen met de beslissingen van de administratie te implementeren: vb. IATI, integriteit. De eigenheid van de sector werd soms uit het oog verloren. Het is niet duidelijk wanneer welke vorm van participatie en inspraak gekozen wordt door de Ngo-federatie. Het proces van standpuntbepaling is niet transparant. Er is onduidelijkheid over de rol van bestuursleden: spreken zij in naam van organisatie of ter verdediging van de sector. Dit alles heeft gevolgen voor de beslissingsprocessen.

Wat is de rol van Ngo-federatie nu er meer financiering wordt gezocht via andere financieringsbronnen (call for proposals, Enabel, EU, ...)? Moet de federatie ook hier aan belangenbehartiging doen?

Fiabel: Nieuwe federatie die het goed gedaan heeft met minimalistische structuur, flexibel inspelen op veranderingen, kleine groep, makkelijker te mobiliseren, sterke participatie van de leden.

Relatie Ngo-federatie – ACODEV: De technische ondersteuning wordt door de vertegenwoordigde ANGS als positief beschouwd, zowel voor Ngo-federatie en ACODEV op zichzelf als qua samenwerking en synergie tussen beiden. Maar zij zien geen of minder

samenwerking op het vlak van onderhandeling en strategische positionering (vb. toekomstateliers).

Ook **rolverdeling tussen de koepel en de federatie** is soms verwarrend en niet duidelijk voor de leden.

2. Discussie over mogelijke denkpistes

Cartografie van belangen opmaken is een belangrijke aanbeveling en eerste stap. Hierbij werd opgemerkt dat belangen soms verward worden met ideologische standpunten en uitgangspunten en dat is in het verleden nefast gebleken voor belangenverdediging. Belangenverdediging moet los worden gemaakt van ideologische verschillen. Dit is ook waarom er historische een onderscheid gemaakt werd tussen de koepel en de federatie, maar volgens de aanwezige ANGS werd dit toch wel uit het oog verloren werd. Ideologische verschillen tussen een belangrijk deel van de sector en de verantwoordelijke minister hebben in de afgelopen legislatuur geresulteerd in een wederzijds wantrouwen wat de effectiviteit van de belangenbehartiging negatief beïnvloed heeft.

Deelnemers zijn akkoord met de aanbeveling om te zoeken naar **maximale synergie tussen de federaties**. Het voorstel dat eenzelfde medewerker een rol kan opnemen voor de 3 federaties en daarvoor verantwoording verschuldigd is aan de 3 directies (multiple accountability) wordt als interessant onthaald. Hierbij stellen de aanwezigen dat men nog verder kan gaan; op het vlak van belangenbehartiging is volgens hen weinig reden om 2 aparte federaties te hebben. Zij stellen dat het bestaan van 2 federaties onvermijdelijk tot gevolg heeft dat er regelmatig verdeeldheid in de standpuntbepaling van de sector wat negatief werkt voor de onderhandelingscapaciteit t.o.v. de overheid (kabinet en administratie).

Wat is het antwoord van de evaluatie op de kritiek dat de secretariaten van de twee federaties te veel als verlengstuk van de administratie fungeren (vb. IATI, integriteit, enz.)? Hoe worde vermeden dat het accent vooral ligt op het informeren van de leden van de genomen beslissingen en op het faciliteren en ondersteunen van de implementatie van het beleid. Het gevoel heerst bij de aanwezigen dat federaties, doordat ze betrokken waren bij de onderhandelingen, het beleid gaan **internaliseren** en verdedigen (er wordt verwezen naar een soort “Stockholm syndroom”). De aanwezige leden stellen de overwegende rol van de federaties bij het implementeren van beslissingen administratie in vraag (capaciteitsversterking). Zij formuleren het **voorstel om de twee rollen (belangenbehartiging en capaciteitsversterking) beter uit elkaar te halen en die een verantwoordelijkheid maken van verschillende personen binnen secretariaat**. Het ‘vermijden van overhaaste beslissingen’, vaak genomen onder grote druk vanuit administratie en kabinet, is een essentiële opdracht van de federaties. De federatie moet in staat zijn dit patroon te herkennen, een holistische kijk te bewaren en met het kabinet en/of tot een meer doordachte aanpak te komen in lijn met de principes van de hervorming geïnitieerd door datezelfde kabinet.

Binnen de financiële werkgroep en andere werkgroepen is er momenteel een goede uitwisseling en gelegenheid tot leren, maar de belangenbehartiging is zwak wat betreft het in overleg met de leden bepalen van prioriteiten en het verzorgen van informatiedoorstroming omtrent het proces van belangenbehartiging. Omtrent de aanbeveling voor een **taskforce of strategisch kerngroep** binnen een beleidsadviesgroep zijn de deelnemers eerder sceptisch; zij wijzen op

de randvoorwaarden die nodig zijn opdat dit zou werken. Dit mechanisme werd al eens geïntroduceerd bij de financiële werkgroep (NL, Franstalige) maar is afgeschaft. De introductie van de taskforce zorgde destijds wel voor extra informatiedoorstroming en resultaten, maar het concept is op dit moment niet meer in gebruik. Het idee van een **taskforce kan enkel werken als ze resultaat- en tijdsgebonden is, wordt opgericht binnen een bestaande beleidsadviesgroep of werkgroep en met een duidelijke rol voor de deelnemers aan de taskforce om bij te dragen tot de informatie aan en betrokkenheid van andere leden**. Leden van de taskforce kunnen zich makkelijker engageren indien het engagement tijdelijk is en voor een specifiek resultaat / onderhandelingsopdracht. Wij moeten oppassen voor overload van vergaderingen. Vergaderingen moeten beter worden voorbereid en gemodereerd en de digitale communicatie (nieuwsbrieven, enz.) kan nog beter.

Kanttekening bij **Strategisch pilootcomité** met leden RVB. De leden van de raad van bestuur hebben vaak al een zwakke link met het operationele niveau. Nieuwe structuren zoals strategisch pilootcomité kunnen de afstand met de leden vaak nog groter maken. Het is juist essentieel om de afstand te verkleinen. Hiertoe werd een voorstel geformuleerd om leden RVB ook te laten participeren in beleidsadviesgroepen. Ook een pilootcomité werkt niet als een duidelijk mandaat ontbreekt omdat de federatie er niet in slaagt verschillende standpunten bij de leden te overbruggen. Het ontbreken van gedragenheid bij leden resulteert in zwakteposities in onderhandelingen. Daarom is het inderdaad essentieel om werk te maken van gedeelde visies, al is dit zeker niet gemakkelijk.

Diversiteit van leden: grote en kleine leden. De aanwezigen ondersteunden de aanbeveling om op zoek te gaan naar mechanisme die een evenwicht zoeken tussen de noodzaak van **schaalvoordelen** (om te beantwoorden aan hedendaagse vereisten qua deugdelijk beheer, aanvullende financiering te bekomen, enz.) maar tegelijk voldoende ruimte te behouden voor **innovatie** binnen de sector en voor het de soms excellente capaciteiten en sterkten van kleinere actoren.

Belangenbehartiging: Aanwezigen formuleerden het voorstel om leden mee prioriteiten te laten bepalen omtrent resultaten die van de belangenbehartiging verwacht worden. Vb.: financiële zekerheid, echte responsabilisering, ... wat is de prioriteit en waarop moet het meeste ingezet worden? Vanuit een analyse van het krachtenveld en van een goed inzicht in medestanders, ook bij de administratie, het kabinet, de politieke partijen kan nagegaan worden wie het meest geschikt is om bij te dragen aan de beleidsbeïnvloeding en het lobbywerk. Het netwerk van de leden wordt hierbij onvoldoende en zeker niet op een gecoördineerde wijze benut en ingezet.

Verwachtingen van een ngo's op verschillende niveaus: micro-operationele niveau – juridisch aanspreekpunt bij federaties vb. bij kwesties rond coöperanten, beleidsniveau: lobbywerk vb. pensioenreglementering coöperanten. Druk leggen bij federatie neemt veel tijd in beslag, veel overleg, maar het resultaat blijft vaak uit. Wat dit betreft vinden sommigen dat men meer als een syndicaat kan werken.

Een fundamentele feedback was dat de door de evaluatoren voorgestelde aanbevelingen zelf nog te veel de reactielogica volgen en dat wij binnen een typische reactie van de sector blijven. Vanuit een resultaatgerichte appreciatie moet men stellen dat de federaties een lage performantie in de belangenbehartiging hebben. Een 'zero based' benadering zou hier tot andere inzichten kunnen leiden. Beter **resultaat georiënteerd kijken en vanuit de verwachte resultaten concluderen welke structuur het beste past** (results based management).

Denkoefening maken: wat als de federaties helemaal gefinancierd worden door de leden zelf. Zou dit een grotere betrokkenheid genereren. Welke structuur zou daarbij passen? Wij moeten nu niet gewoon bestaande legoblokjes verschuiven maar misschien fundamenteeler het bestaande in vraag stellen van uit een ‘*structure follows strategy*’-principe.

Mogelijke bijkomende denkpistes voor evaluatie

- Benchmarking buiten de eigen sector: wat kan er geleerd worden van andere federaties en koepels?
- Synergie met andere lobbyinitiatieven binnen de sector: vb. ‘coalitie tegen honger’

3. Andere aandachtspunten

Terminologie:

- Verduidelijken wat wij bedoelen als wij het over de Federatie hebben: het bestuur, het secretariaat, de gemeenschap van leden; de federatie situeert zich immers op die drie niveaus
- Verduidelijken onderscheid werkgroepen, beleidsadviesgroep en platform

6.3.2 Compte rendu Focus Groupe francophone à ACODEV – 4 novembre 2019

Présents :		
➤ Organisation	➤ Représentant	➤ Fonction
➤ Iles de Paix	Amélie Bodson	Assistante direction
➤ ADA	Nathalie Rucquoy	Directrice
➤ Commission Justice et Paix	Timur Uluc	Directeur
➤ Entraide et Fraternité	Dolorès Fourneau	Responsable pôle Jeunes
➤ Oxfam Mdm	Bruno Gemenne	Responsable mobilisation
➤ SoS Villages d'enfants	Sophie Huguenet	Coordinatrice programmes internationaux
➤ Viva Salud	Fanny Polet	Coordinatrice programme commun
➤ ACTEC	Daniel Turiel	Directeur

Le groupe focus a débuté par un tour de table de présentations des personnes présentes ainsi que de l'organisation qu'elle représente. Ce document a pour objectif de rendre compte des principaux points de réactions des représentants des ONG lors de la rencontre et ainsi d'avoir des pistes de réflexions pour la suite de l'évaluation.

1. Discussion sur les principaux points de contestations

- Système de certification, D'après la loi relative à la coopération au développement 2013, les ACNG ont l'obligation de faire certifier leur système d'évaluation par la service d'évaluation spécial . Cependant, selon les participants il y a un manque de communication par rapport à l'état actuel de cette processus de certification.
→ Cet exemple illustre bien que la logique de screening et la promesse d'une simplification administrative ne sont pas réalisés (image d'un lasagne avec des nouveaux couches qui s'ajoutent). Les participants estiment que les fédérations n'ont pas réussi à les défendre, ce qui a rajouté une nouvelle couche-vis à-vis du screening et n'a pas simplifié les procédures administratives.

La charte politique et le code éthique par exemple, entraîne d'importants travaux administratifs à réaliser, souvent peu compréhensibles par les ACNG et leurs partenaires. Concernant le retard dans la mise en œuvre du processus de certification, le problème est qu'il s'agit d'organes différents qui interviennent. Du point de vue des ACNG, « toutes les explications sont bonnes » mais c'est elles qui se chargent du travail à la fin.

- L'aspect politique : quel est le rôle des coupoles ? En théorie, la mission d'une coupole est de faire une défense politique de l'ensemble des projets, or dans la pratique, il apparaît que l'aspect technique fonctionne très bien à l'inverse du politique qui reste peu clair.

Synergie entre fédérations et entre fédérations et coupoles : N'y aurait-il pas un partage de tâches plus efficaces entre deux rôles, dans les faits on ne voit pas d'incidence du rapprochement. On dirait que le cabinet par la nouvelle loi les a un peu enfermées ACODEV dans un nouveau rôle qui semble absurde. Demande à ACODEV et demande à la DGD pour obtenir gain de cause. → Le rôle juge et parties de ACODEV est revenu plusieurs fois (demandes groupées). **Attente de rôle assez différent, certaines attentes de l'administration est qu'il n'y a pas assez de monde donc on peut externaliser**. Certains des membres demandent pourquoi il n'y a pas une fédération unique alors que d'autres demandes pourquoi on n'intègre pas les coupoles et les fédérations.

En conclusion, ACODEV et la CNDC ne parviennent pas à réaliser un agenda politique commun. Absence de positionnement stratégique de ACODEV. Ce qui crée un problème de lisibilité des objectifs, il est donc nécessaire de préciser les missions des fédérations et des coupoles. Enfin ACODEV s'inscrit surtout dans une logique réactive, là où les ACNG souhaiteraient développer le prospectif.

- Les groupes de travail : comment ACODEV les gère avec les membres ? Comment ACODEV **communiqué** le travail fait dans les coulisses ? Comprendre **les enjeux politiques du travail** de ACODEV. L'appréciation des membres est mitigée et varie d'un membre à un autre. Rapprochement avant les coupes budgétaires et après la réaction qui était la réactivité donc on a vu les deux pendants.
- Les ACNG francophones estiment que les grosses ACNG sont uniquement regroupées du côté flamand alors que du côté francophone, il y a beaucoup des petits ACNG (4^{ème} pilier) qui ont disparu au moment du screening.
- Les droits initiative ? c'était au cœur même de la coopération ; absence de texte juridique qui dit que le gouvernement doit reconnaître/subsidier le droit d'initiative.

Donc : nécessité d'harmoniser le programme commun : d'un point de vue administratif et politique ainsi que sa lisibilité. Dans le programme commun : réflexion sur les 3 directeurs, existence d'une coordinatrice pas au-dessus des directeurs et ce n'est pas obligatoires.

- La loi n'est pas censée être rétroactive ; légalité du processus ? et ACODEV n'a pas réagi. La légalité de la force, imposition d'une loi un an après.

Résumé
<ul style="list-style-type: none"> ➤ Critique au niveau du screening et les conséquences du screening ➤ Désordre administratives ➤ Peu de lisibilité ➤ Plus réactif que rétrospectif ➤ Manque d'organisation et de communication quant à l'établissement d'un plan d'action ➤ Absence d'un agenda politique commun, absence de position stratégique de la part d'ACODEV ➤ Droit initiatives absence de textes politique <p>Donc : Il semble que les relations entretenues entre les ONG et les politiques ne sont pas claires, ce qui entretient le manque de cohésion.</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Nécessité d'améliorer les outils de communication : quel est le travail réalisé par ACODEV dans les coulisses ? Comprendre également les enjeux politiques du travail de ACODEV.

2. Discussion sur les opportunités possibles

- Les représentants des ACNG souhaitent que leur valeur ajoutée soit mieux représentée dans le secteur et dans les rapports de forces avec le politique. Peu apparu dans la discussion, pourquoi est-ce que les ONG ne pourraient pas être fières de ce qu'elles sont ?
- ➔ L'existence de nouveaux joueurs tels que Facebook – devenir proactif à ce sujet ? Mettre l'accent sur le positif apporté par les ONG en termes de valeur ajoutée. Faire un branding plus fort pour les ONG et de leur impact sur la société. Et il est attendu de ACODEV de prendre position notamment par leur défense dans les rapports avec le politique.

- Généralement, les représentants des ONG estiment qu'il serait judicieux d'ACODEV de développer la communication au sein de la fédération ainsi que la transparence. Par exemple, en relayant dans la newsletter, l'ensemble des activités et discussions qui ont lieu dans les groupes de travail. Pour le moment, il s'agit d'une mailing list qui est forte restreinte et parle uniquement des résultats. Les acteurs souhaiteraient avoir plus de détails sur le déroulement des CA. Concernant le groupe de travail, le PV devrait être public et facilement trouvable. De plus, même entre les différents groupes de travail la communication ne semble pas claire car il arrive que deux groupes distincts travaillent sur la même thématique, mais de manière séparée. Les liens entre les groupes de travail et les fédérations et les différentes fédérations restent compliqués.
- L'étape primordiale est de coordonner la vision commune, ce qui relève de la logique de syndicat mais qui selon les participants serait bénéfique à l'ensemble du réseau. Il est également primordial de ne pas encore une fois sous-estimer la charge de travail possible, nécessaire à cette adaptation. Peut-être serait-il judicieux de promouvoir des canaux formels, informels et de faire des newsletters spécifiques puisqu'elles représentent un point d'entrée non-négligeable à la diffusion de l'information. Les participants disent recevoir la newsletter de NGO Federatie mais rien venant de FIABEL. Apparemment, des outils existent, mais sont-ils utilisés ? Après chaque réunion de travail, il est nécessaire de dire qu'est ce qui est fait sur le secteur → Avoir des personnes dites « noyaux », car par exemple dans l'expérience de certaines ACNG lorsque les membres d'une organisation parvenaient à identifier la personne responsable, la communication entre les différentes parties devenaient un point fort. Ne pas avoir peur de questionner la personne que l'on considère responsable. Importance de la transparence.

6.4 Annexe 4 : Aperçu des approches

Pendant la mise en œuvre du programme, les fédérations ont utilisé une variété d'approches pour mener les négociations et défendre les intérêts de leurs membres. Le tableau ci-dessous présente les approches à la disposition des fédérations, le degré dans lequel ces approches ont été utilisées, leurs avantages et inconvénients.

Tableau 1 : Inventaires des approches disponibles et utilisées

Approche	Degré d'utilisation (0 = pas utilisée, 1=peu utilisée, 2= utilisée régulièrement, 3= beaucoup utilisée)	Avantages	Désavantages
Collaboration technique entre le secrétariat et l'administration / le cabinet	3	- Expertise technique des secrétariats	- Lourdeur des compromis technique - Le secrétariat est associé avec l'administration et le cabinet (instrumentalisation)
Groupes de travail technique et plateformes	3	- Concertation des membres	- Investissement de temps pour élaborer une position
Négociations stratégiques et politiques	2	- Structurel	- Enjeux élevés - Concertation des membres parfois limités
Lobbying discret	1		-
Mobilisation des membres et leurs bases porteuses	1	- Augmenter la pression	- Difficulté de parler à l'unisson
Démarches juridiques	1	- Efficace, ciblé	- Appel à expertise externe - Création d'un vacuum juridique
Interpellations parlementaires	0	- Augmenter la pression sur l'administration en cas des différences de compréhension	

Mid-term evaluatie van de belangenbehartiging door de federaties Management respons ngo-federatie

Goedgekeurd door de raad van bestuur op 14 mei 2020

1. Vaststellingen

1.1. Analyse van de vaststellingen in het evaluatierapport

Het evaluatierapport start met het identificeren van verschillende beschrijvingen gelinkt aan de context waarin de federaties hun werk van belangenbehartiging uitvoeren, aan de performantie ervan, aan de *governance* en het functioneren van de federaties (afzonderlijk en met elkaar) in de voorbereiding en uitvoering van die belangenbehartiging. De vaststellingen worden gestoffeerd aan de hand van de kijk van de bevraagde leden en stakeholders op een aantal concrete cases (administratieve vereenvoudiging, proces financiële controles, budgetverschuivingen en -aanpassingen, integriteit, IATI, etc.).

De geselecteerde cases zijn heel typerend voor de belangrijkste vaststellingen die in het evaluatierapport naar boven komen: **administratieve vereenvoudiging (vnl. op basis van de screening) en financiële zekerheid en stabiliteit zijn niet gerealiseerd**. Hoewel de geest van het onderhandelde regelgevend kader potentieel heel wat vereenvoudiging inhoudt, toont de realiteit dat er buiten het onderhandelde kader steeds meer administratieve vereisten bijkomen zoals integriteit, de certificering van de M&E-systemen, etc. Het onderhandelde kader én budget worden bovendien al helemaal onderuit gehaald door bijkomende besparingen (en verschuivingen) en meer gedetailleerde budgetvereisten die de sector heeft moeten aanvaarden.

De verschillende voorbeelden (van IATI tot budgetverschuivingen) schetsen geen positief beeld van het resultaat van de belangenbehartiging door de federatie en leggen het spanningsveld bloot waarin de federatie zich bevindt. **Enerzijds vindt de overheid dat de federatie meer moet meegaan in nieuwe initiatieven van de overheid. Anderzijds vinden de leden dat de federatie te snel, te exhaustief en te technisch mee stapt in (nieuwe) initiatieven en vereisten van de overheid, waarbij naast de overheid ook het secretariaat van de federatie onvoldoende rekening houdt met de realiteit van de leden en de administratieve belasting door de opeenstapeling aan processen.** In het uitoefenen van haar missie is de federatie zowel gesprekspartner van de overheid als belangenbehartiger van haar leden, maar uit deze evaluatie komt duidelijk naar voor dat er een instrumentalisering van de federatie is opgetreden, die eerder als begeleider van administratieve processen wordt gepercipieerd waarbij de belangen van de leden en de realiteitstoets met de werking van ngo's op het achterplan zou verdwijnen. Voor de leden is die rol van technische ondersteuning door het secretariaat natuurlijk ook meer zichtbaar dan die van belangenbehartiger, hetgeen dit evaluatierapport in een bepaalde richting duwt.

De veranderde politieke context waarin minder ruimte is voor overleg met het middenveld is een van de belangrijke verklaringen die in deze evaluatie naar voor worden geschoven. Tegelijk heeft dit 'primaat van de politiek' ook een impact op de rol van de administratie. Die is niet steeds betrokken geweest in onderhandelingen, waardoor er binnen de administratie weinig draagvlak bestond om het resultaat van de politieke onderhandelingen in de praktijk om te zetten. Het feit dat de federaties uitdrukkelijk gewild hebben om de onderhandelingen op politiek niveau te voeren, heeft ongewild een klimaat van wantrouwen gecreëerd tussen de federaties en de administratie rond bepaalde dossiers (bijv. financiële controles).

Tegelijk wijst het rapport ook op de complexiteit van de niet-gouvernementele sector zelf als een verklaring voor een gebrek aan effectieve strategische onderhandelingscapaciteit. Het bestaan van vijf 'representatieve structuren', de verschillen tussen elk van die structuren én binnen elk van die structuren leiden in sommige gevallen tot verdeeldheid in standpunten. Daar heeft de overheid meer dan eens gebruik van gemaakt om de niet-gouvernementele sector uit elkaar te spelen.

Aan de hand van verschillende voorbeelden legt het rapport dan ook de symptomen bloot van de essentiële vaststellingen over de belangenbehartiging van de federaties en waaraan deze management respons beoogt tegemoet te komen: **(i) het ontbreken van een gemeenschappelijke visie en strategie op de lange termijn die rekening houdt met de realiteit én de diversiteit van de leden en (ii) het ontbreken van onderhandelingscapaciteit en -ruimte met de overheid en van politieke slagkracht van de sector t.a.v. een overheid die steeds minder overtuigd lijkt van de meerwaarde van ngo's als autonome spelers.** Essentieel voor het verbeteren van beide vaststellingen is tevens de optimalisatie van de coördinatie tussen de (secretariaten van de) drie federaties.

1.2. Bijkomende reactie op de vaststellingen

Deze aanbevelingen zijn echter niet nieuw. Ook in eerdere evaluaties van ngo-federatie (2008¹ en 2014²) komt het punt van de technische competenties van het secretariaat in onderhandelingen naar voor, evenals het gebrek aan pro-activiteit van het geheel van de sector in het bepalen van haar standpunten, vnl. t.a.v. de subsidiërende overheid. Het feit dat dezelfde aanbevelingen al tien jaar lang geformuleerd worden en er nog steeds onvoldoende aan tegemoet wordt gekomen, confronteert ons met een aantal belangrijke vragen waarop het antwoord cruciaal is, willen we onderstaande management respons wél in de praktijk omzetten: **welke hindernissen zijn er in de totstandkoming en uitvoering van de strategische belangenbehartiging door de federatie? Wat is de impact van de complexiteit en diversiteit van de ngo-sector en van het bestaan van vijf representatieve structuren op onze onderhandelingscapaciteit? Etc.** Voorliggende evaluatie geeft onvoldoende antwoorden op die cruciale vragen om de strategische belangenbehartiging door de federatie te versterken.

De aanbevelingen die in voorliggend evaluatierapport geformuleerd worden, zullen in deze management respons becommentarieerd en eventueel aangevuld worden vanuit hun bijdrage aan het antwoord dat ze kunnen geven op de twee geschetste belangrijkste vaststellingen. **Gezien de (sub)aanbevelingen echter niet allemaal even pertinent zijn en eerder technische/institutionele oplossingen aanreiken voor problemen die vooral te maken hebben met complexe "politieke" factoren, stopt de reflectie hier niet.** Om echt relevante verbeteringen te identificeren en door te voeren is het noodzakelijk een eigen evaluatie binnen de raad van bestuur te doen.

¹ Evaluatie van het onderhandelingsproces over de hervorming van de ngo-medefinanciering tussen de federaties en DGOS 2005-2008.

² Evaluatie van de werking van ngo-federatie 2010-2014.

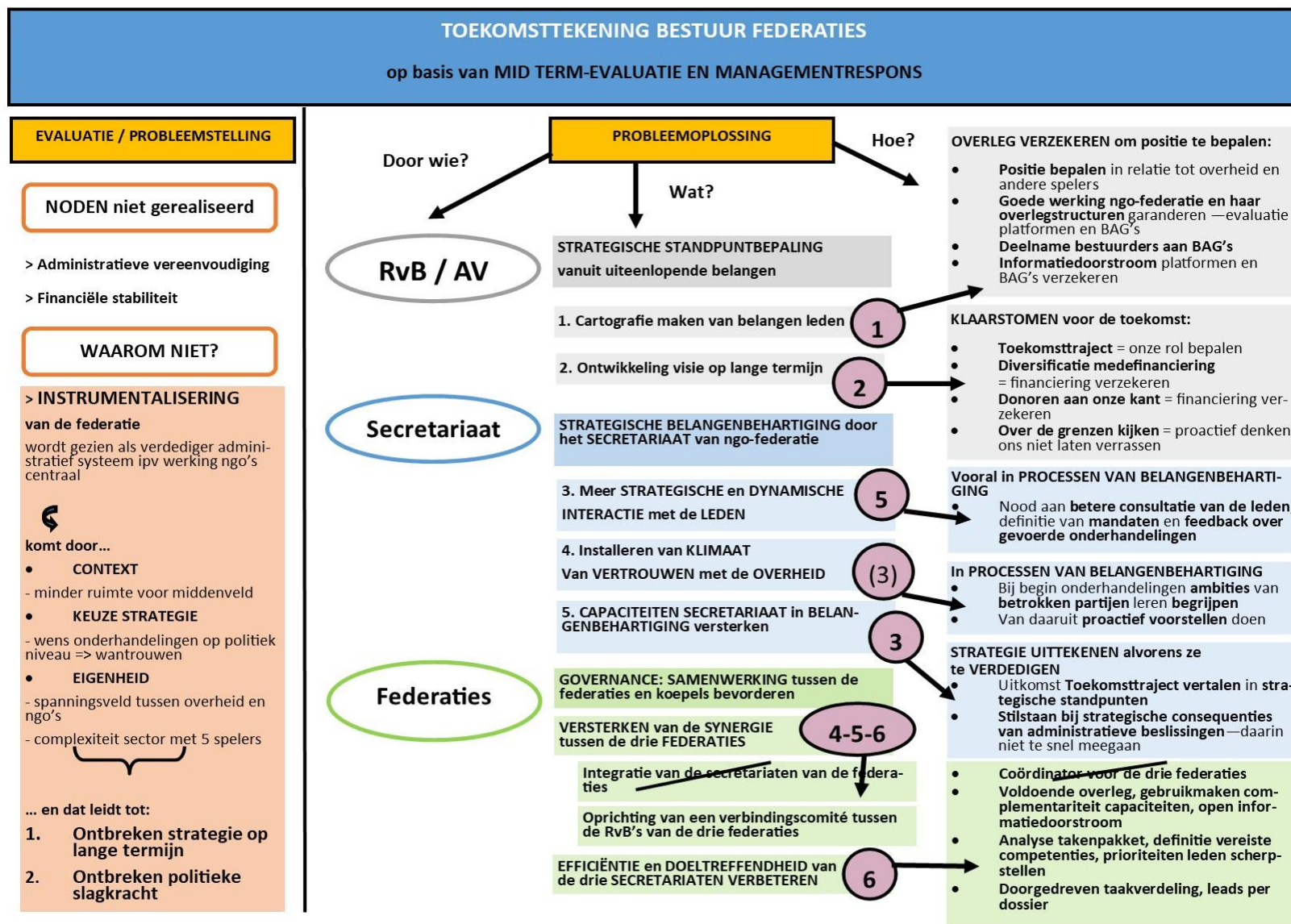
2. Aanbevelingen

In het rapport formuleren de evaluatoren zes grote aanbevelingen, elk opgesplitst in meerdere sub aanbevelingen (die weliswaar niet allemaal even concreet zijn):

1. Het opstellen van een cartografie en prioritering van de belangen en verwachtingen van de leden.
2. Het ontwikkelen van een visie van de sector en het uittekenen van een onderhandelings- en lobbystrategie.
3. Het ontwikkelen van een échte strategie en versterkte capaciteiten voor strategische onderhandeling en belangenbehartiging.
4. Versterken van de synergie tussen de secretariaten en de directies van de drie federaties.
5. Het installeren van een meer strategische en dynamische interactie met de leden.
6. Het verbeteren van de efficiëntie en doeltreffendheid van de drie secretariaten.

In deze management respons worden deze aanbevelingen opgesplitst naar gelang de verschillende doelgroepen. Het duidelijk toewijzen van verantwoordelijkheden voor de implementatie van aanbevelingen moet garanderen dat deze management respons ook effectief opgevolgd wordt op het juiste niveau:

- Aanbevelingen voor de raad van bestuur en de algemene vergadering over strategische standpuntbepaling
- Aanbevelingen voor het secretariaat van ngo-federatie over de uitvoering van strategische belangenbehartiging
- Aanbevelingen over de *governance* van de federaties: de strategische coördinatie en samenwerking tussen de federaties voor het verhogen van hun politieke slagkracht.



2.1. Strategische standpuntbepaling door de leden in de raad van bestuur en algemene vergadering

Een eerste set van aanbevelingen betreft het gebrek aan / de nood aan het ontwikkelen van een visie van de niet-gouvernementele samenwerking over haar eigen toekomst en over de richting (incl. de modaliteiten) waarin het systeem van medefinanciering moet gaan. Een factor die daarbij van bijzonder belang is, is het in rekening brengen van de belangen van de leden. Deze zijn weliswaar verschillend, binnen elk van de federaties en tussen de federaties onderling. Dit bemoeilijkt standpuntbepaling binnen de federatie maar ook gezamenlijk als niet-gouvernementele sector. In de standpuntbepaling komt het er immers op neer om de individuele belangen van de leden te overstijgen en op zoek te gaan naar het belang van de sector als geheel. **Een gemeenschappelijke visie gebaseerd op het belang van de sector en een strategie om die in de praktijk te brengen, zijn dan ook cruciaal.** In deze evaluatie worden daar enkele aanbevelingen over geformuleerd, die in de eerste plaats aan de raad van bestuur en de algemene vergadering toekomen om in de praktijk te brengen.

- **Het opstellen van een cartografie en priorisering van de belangen en verwachtingen van de leden, rekening houdend met de diversiteit onder de leden van de verschillende federaties (aanbeveling 1).**

Uit de evaluatie blijkt dat de federaties onvoldoende de belangen van haar leden in kaart hebben gebracht en de diversiteit ervan mee in hun werk opnemen. Het secretariaat van ngo-federatie wordt geprezen op technisch vlak, i.e. de capaciteiten en de competenties om de leden te ondersteunen in complexe dossiers. Op strategisch vlak daarentegen schetst deze evaluatie een kritischer beeld, meer bepaald over het gebrek aan de behartiging van de strategische belangen van de leden en het rekening houden met de realiteit van hun werk. Daarvoor worden dan ook een aantal aanbevelingen geformuleerd, die ook meegenomen moeten worden onder de aanbevelingen rond de capaciteiten en competenties van het secretariaat en de samenwerking tussen de federaties (zie ook punten 2.2. en 2.3.).

Deze aanbeveling is relevant maar houdt te weinig rekening met bestaande praktijken en de limieten van dit soort oefeningen. **Om die diverse belangen voldoende te capteren, is een goede werking van ngo-federatie - en dan vooral haar overlegstructuren - essentieel.** Naar aanleiding van de evaluatie in 2014 werden door de raad van bestuur beleidsadviesgroepen en platformen opgericht. De beleidsadviesgroepen met een mandaat om voor het bestuur beleidsvoorbereidend werk te doen, de platformen om eerder uitwisseling tussen de leden te voorzien. Uit deze evaluatie blijkt dat dit niet heeft gewerkt. Helaas leren we niet aan wat dit ligt: niet de juiste deelnemers? Onduidelijke doelstelling(en)? Gebrekkige informatiedoorstroom binnen de lidorganisaties? ... In eerste instantie zullen het mandaat en de verwachtingen t.a.v. alle beleidsadviesgroepen en platformen tegen het licht gehouden worden en scherper geformuleerd worden³. Daardoor krijgen de secretariaatsmedewerkers een duidelijker kader waarbinnen zij hun werkzaamheden inschrijven én is het voor alle leden duidelijk via welke kanalen zij kunnen bijdragen aan het formuleren van standpunten en de sectorbelangen. **Ook een versterkte link met beslissingsinstanties, door bijv. deelname van bestuurders aan beleidsadviesgroepen, kan ertoe bijdragen dat de verwachtingen t.a.v. het bestuur en de algemene vergadering beter ingelost worden.** In het verleden is immers gebleken dat bestuursleden niet steeds op de hoogte zijn van werkzaamheden binnen een

³ Onder andere via de jaarlijkse directeursbevraging over de werking en actieradius van de federatie(s) kunnen de verschillende belangen en verwachtingen van de leden mede in kaart worden gebracht.

beleidsadviesgroep waardoor er verwarring en soms tegenstrijdige discussies gevoerd worden (zoals bijv. rond integriteit). **Tot slot zal ook de informatiedoorstroom van de werkzaamheden van de verschillende beleidsadviesgroepen en platformen verbeterd worden via de website van de federatie (agenda's, voorbereidende documenten en verslagen).** Op die manier kunnen alle leden de werkzaamheden volgen, ook zonder fysiek betrokken te zijn in een bijeenkomst, en kunnen ook bestuursleden nagaan of het gegeven mandaat gerespecteerd wordt.

Daarnaast zal ook de ontwikkeling van een gemeenschappelijke proactieve visie de basis moeten vormen voor een proactieve en strategische standpuntbepaling naar de overheid (cf. infra). Het "Toekomsttraject2030" is dan ook niet enkel bedoeld om onszelf te vernieuwen, maar evenzeer om posities te bepalen in de relatie met andere spelers, zij het de overheid of de private sector. Die posities kunnen bovendien ook verschillend zijn binnen de ngo-sector afhankelijk van de eigenheid van de leden. De diversiteit van het lidmaatschap van ngo-federatie dient hierin te worden gerespecteerd én gereflecteerd. In deze politiek-institutionele context zijn er onvermijdelijk limieten aan wat een federatie kan bereiken inzake consensusvorming als de (financiële) belangen van de leden niet met elkaar kunnen verzoend worden. Alleen met "technische" middelen (zoals een precieze cartografie, gestroomlijnde overlegprocedures of effectieve informatiedoorstroming) kom je er niet. De evaluatie onderkent deze limieten maar zijdelings terwijl ze een fundamenteel "politiek" gegeven zijn in de werking van de federaties sinds meer dan 20 jaar. Onlangs zijn de federaties opnieuw op deze limieten gebotst in het dossier rond de nieuwe thematische GSK's, waar er geen marge bleek te bestaan op een reële kwaliteitstoets door te voeren wegens tegengestelde belangen binnen de sector.

- **De nood aan de ontwikkeling van een visie van de sector op de lange termijn en het uittekenen van strategie om die visie in de praktijk om te zetten (aanbeveling 2).**

In deze evaluatie wordt gewezen op het gebrek aan een gemeenschappelijke visie binnen de sector over haar eigen toekomst als essentiële speler binnen ontwikkelingssamenwerking en hieraan gelinkt, een gebrek aan gezamenlijke proactieve standpuntbepaling, gebaseerd op een gemeenschappelijke toekomstvisie.

Deze aanbeveling wordt reeds in uitvoering gebracht. Er zijn de afgelopen jaren heel wat initiatieven genomen om vooruit en *out-of-the-box* te kijken, meer bepaald het Toekomsttraject2030 van ngo-federatie en de werkgroep Vision2030 van ACODEV. Vertrekkende vanuit de gemeenschappelijk aangenomen visietekst "Visie2020" hebben de federaties een uitdagend Toekomsttraject2030 opgezet. Vandaag zijn er rond negen werven "Toekomstgroepen", en heeft de algemene vergadering van ngo-federatie beslist dat de resultaten van dit traject ook effectief moeten leiden tot beleidsbeslissingen voor de leden en dus niet zomaar vrijblijvend zullen zijn. Cruciaal hiervoor is het creëren van draagvlak voor dit traject. Maar ook hier kunnen de federaties alleen een "middelenverbintenis" aangaan. Ze hebben niet de macht/autoriteit om hierrond ook een "resultaatverbintenis" te onderschrijven. In haar kritiek op de strategische capaciteit van de federaties inzake belangenbehartiging lijkt de evaluatie er nochtans van uit te gaan dat technisch-institutionele verbeteringen volstaan om betere resultaten te kunnen voorleggen. Dit strookt niet met de "politieke economie" van de federaties, die naast *globale* gemeenschappelijke belangen ook op heel wat vlakken uiteenlopende houdingen aannemen ter verdediging van hun *specifieke belangen*. **Deze realiteit van conflicterende belangen / visies verdwijnt niet met technisch-institutionele ingrepen. Ze bepaalt het "speelveld" waarin federaties hun rol kunnen opnemen, met alle limieten van dien.** Dit geldt zéker voor de aanbeveling een visie voor de sector uit te bouwen. De federaties kunnen aan de kar trekken (met alle mogelijke middelen) **maar de vernieuwing en professionaliteit moeten door de CMO zélf in de hand worden genomen o.l.v. de raad van bestuur en de algemene vergadering.**

Tegelijk aan en mede-geïnspireerd door dit Toekomsttraject2030 moeten ook de positioneringen t.a.v. donoren, en in het bijzonder DGD, scherp gesteld worden, in het bijzonder de financiële relatie met de overheid. De CMO, zo blijkt uit deze evaluatie, vrezen een instrumentalisering van hun rol door hun medefinancieringsmodel, en dan *in concreto* door hun financiële afhankelijkheid hoofdzakelijk van de Federale Overheid. Bovendien beschouwt die Federale Overheid de CMO steeds minder en minder als autonome spelers met hun eigen meerwaarde in ontwikkelingssamenwerking, en beschouwen zij CMO als uitvoerders van het Belgisch beleid en de prioriteiten van de Minister van Ontwikkelingssamenwerking. **Donoren moeten nóg meer overtuigd worden van de meerwaarde van CMO en de noodzaak tot medefinanciering van CMO en daarrond ook een strategie uitwerken.**

Tot slot kan ook een meer “*evidence-based*”-benadering de belangenbehartiging van de federaties versterken. Dit was in 2008 reeds een aanbeveling in de evaluatie van de belangenbehartiging van de federaties. Proactief lessen trekken / leren uit de ervaringen in het buitenland kan ertoe bijdragen om beter voorbereid te zijn op nieuwe initiatieven van de overheid en de juiste argumentatie te ontwikkelen t.a.v. die voorstellen.

2.2. Strategische belangenbehartiging door het secretariaat van ngo-federatie

Een volgende set aanbevelingen betreft de capaciteiten en de competenties van het secretariaat van ngo-federatie voor strategische belangenbehartiging van haar leden. **Eerder dan over strategische competenties in functie van de belangen van haar leden, beschikt de federatie over technische competenties in het ondersteunen van genomen beslissingen door de overheid.** Zoals blijkt uit deze evaluatie is het dan ook cruciaal dat de secretariaatsmedewerkers **béter rekening houden met de realiteit én diversiteit van hun leden in het voeren van strategische belangenbehartiging.** De vraag is vooral hoe we dit kunnen bewerkstelligen.

- **De nood aan een meer strategische en dynamische interactie met de leden (aanbeveling 5).**

Uit voorgaande blijkt dat er nood is aan een meer strategische en dynamische interactie met de leden van de federatie(s). Dit in hoofdzaak om de secretariaatsmedewerkers de reflex te bezorgen welke strategische standpunten zijn al dan niet dienen te verdedigen t.a.v. de overheden gebaseerd op de realiteit van ngo's én rekening houdend met hun diversiteit. Technische oplossingen overlegd met de overheid mogen niet haaks staan op de realiteit van ngo's.

Deze aanbeveling wordt dus zeker weerhouden. **De interactie met de leden dient in de eerste plaats versterkt te worden in de processen van belangenbehartiging. Daarin is duidelijk nood aan een betere consultatie, definitie van mandaten en feedback over de gevoerde onderhandelingen en het resultaat ervan.** De voorbeelden in deze evaluatie tonen aan dat het niet steeds duidelijk is welke onderhandelingsmandaten er gegeven worden in de bestuursinstanties en op welke manier de expertise van de leden (in beleidsadviesgroepen en / of platformen) meegenomen wordt. Bovendien zouden de federaties ook meer gebruik moeten maken van de capaciteiten, competenties én van het netwerk / politieke slagkracht van de leden zelf (bijv. via het laten stellen van parlementaire vragen), die vaak onderbenut worden.

- **Het installeren van een klimaat van vertrouwen met de overheid (opgenomen in aanbeveling 3),**

Het installeren van een klimaat van vertrouwen bij onderhandelingen wordt niet expliciet als aanbeveling in deze evaluatie naar voor geschoven maar komt wel meermaals aan bod bij de vaststellingen en in verschillende aanbevelingen.

In de eerste plaats roept deze evaluatie op om aan het begin van een onderhandelingsproces een beter begrip te ontwikkelen van de ambities van de betrokken partijen rond de tafel: van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking en zijn beleidsceel, van de verschillende diensten binnen de administratie (die zelf ook vaak niet op één lijn zitten), en eventuele andere partijen (zoals de Inspecteur van Financiën, ...).

Dit is een belangrijke aanbeveling die aansluit bij huidige praktijken. **Op basis van de in kaart gebrachte ambities kunnen we als federatie(s) immers proactief voorstellen / alternatieven uitwerken die gebaseerd op onze eigen belangen in zekere mate ook rekening houden met de ambities van de andere betrokken partijen indien deze compatibel zijn met de visie van de sector** (bijv., een minister wil communicatief kunnen uitpakken, een administratie wil rationalisatie en minder werkdruk, etc.).

- **Het versterken van de capaciteiten binnen het secretariaat voor belangenbehartiging (aanbeveling 3).**

Tot slot moeten ook op het niveau van het secretariaat de capaciteiten en competenties op het vlak van strategische belangenbehartiging versterkt worden. Langs de ene kant is een beter onderscheid tussen opdrachten en competenties op vlak van capaciteitsversterking vs. belangenbehartiging voor de leden aan de orde. Deze evaluatie maakt immers duidelijk dat het secretariaat soms te snel en te enthousiast meegaat in de toepassing van administratieve / politieke beslissingen zonder stil te staan bij de strategische consequenties van die beslissing in functie van de belangen en realiteit van de leden.

De evaluatoren stellen voor om een specialist in onderhandelingsstrategie aan te werven op het secretariaat. Dit lijkt ons opnieuw een voorbeeld van een te eenvoudige “technisch-institutionele ingreep voor een uitermate complexe aangelegenheid. Het zou de verantwoordelijkheid voor de organisatie van de belangenbehartiging bij één secretariaatsmedewerker leggen, hetgeen niet wenselijk is, en verwarring creëren t.o.v. de rol van de directeur die hierin de eindverantwoordelijkheid heeft voor wat het secretariaat betreft. Eerder moeten die strategische reflexen aangescherpt worden bij alle secretariaatsmedewerkers. Immers of het nu gaat over GSK's, integriteit, IATI, financiële controles, etc., strategische belangenbehartiging is een fundamentele opdracht voor elke secretariaatsmedewerker voorafgaand aan een technische ondersteuning van de leden in de implementatie ervan.

Die strategische belangen en standpunten komen o.a. voort uit wat in de eerste set van aanbevelingen aan bod komt, nl. gebaseerd op een toekomstgerichte visie. **Het is dan ook belangrijk, zoals ook op de algemene vergadering in december 2019 benadrukt werd, dat de uitkomsten van het Toekomsttraject2030 ook vertaald worden in beleid en strategische standpunten van de sector t.a.v. de overheid.** Om die link te expliciteren, zal binnen het secretariaat een functie gecreëerd worden om het Toekomsttraject2030 en de strategische standpuntbepaling aan elkaar te verbinden. Naast de directeur zal deze functie dan ook mee richting geven aan de strategische belangenbehartiging voor de sector. Uiteraard is ook een strategische aansturing vanuit de raad van bestuur hiervoor essentieel (zie punt 2.1.)

Daarnaast moeten binnen het secretariaat ook de capaciteiten en competenties aanwezig zijn die beantwoorden aan de strategische prioriteiten van de leden:

- Zo is er op dit moment binnen het secretariaat van ngo-federatie onvoldoende capaciteit en competentie voor de belangenbehartiging én ondersteuning van de leden op het vlak van financieel beheer, financiële gezondheid (een werf van het Toekomsttraject) en rond diversificatie van medefinanciering (bijv. kennis en relatie

met / financieringsmogelijkheden van Enabel, EU, etc.). Deze expertise zal worden aangetrokken.

- Daarnaast is het secretariaat ook versterkt worden met een juridisch medewerker. De wettelijke vereisten voor ngo's worden steeds complexer en zijn breder dan louter de regelgeving ontwikkelingssamenwerking (zoals het beleid rond coöperanten, vzw-wetgeving, overheidsopdrachten, samenwerking tussen organisaties, etc.).

2.3. Governance van de federaties: samenwerking tussen de federaties en met de koepels

Een derde type aanbevelingen betreft de samenwerking tussen de drie federaties onderling en tussen de federaties en de koepels op het vlak van belangenbehartiging. De aanbevelingen richten zich op verschillende niveaus: van standpuntbepaling en besluitvorming tot operationele samenwerking en efficiëntie.

Het versterken van de synergie tussen de drie federaties (opgenomen in aanbevelingen 4, 5 en 6),

De evaluatie maakt duidelijk dat er meer nood is aan samenwerking op strategisch niveau tussen de drie federaties en met de koepels, rekening houdend met de eigenheid van elke structuur (zo benadrukken de institutionele actoren de noodzaak van een eigen federatie). Hiervoor worden een aantal concrete aanbevelingen geformuleerd.

- **Een eventuele integratie van de secretariaten van de federaties van de CMO.**

In de evaluatie wordt gesteld dat er weinig argumenten zijn voor het behoud van twee federaties voor de CMO en dat dit de standpuntbepalingen van de CMO verzwakt, zeker in een politieke context waarbinnen ontwikkelingssamenwerking een federale materie is. Ook de nationale leden (voor ngo-federatie zijn dat meer dan de helft van het totaal aantal leden) zijn sterke pleitbezorger van één federatie voor de CMO. Zij zien natuurlijk als eerste de soms verschillende aanpak tussen ngo-federatie en ACODEV.

Deze piste is niet nieuw en reeds uitgebreid onderzocht in het verleden. Hoewel de noodzaak tot een meer intensieve samenwerking door iedereen erkend wordt, is deze piste niet verder geconcretiseerd ten voordele van een sterkere integratie tussen ACODEV en CNCD-11.11.11.

Echter, het creëren van één federatie zou opportuniteiten bieden maar houdt evenzeer risico's in, zoals in de evaluatie ook geschetst wordt: de fundamentele verschillen tussen de federaties, voornamelijk dan door de samenstelling van het lidmaatschap, zullen hiermee niet opgelost raken. De discussie in 2016 over de financiële drempels om een programma rechtstreeks bij DGD te kunnen indienen, is hiervoor illustratief: een ééngemaakte federatie zou er nooit in geslaagd zijn één gezamenlijk standpunt in te nemen t.a.v. de overheid.

Deze aanbeveling wordt dus niet weerhouden want ze is niet coherent met de "politieke economie" van het huidig NGO-landschap.

- **De inrichting van een verbindingscomité tussen de raden van bestuur van de drie federaties voor punten van strategische belangenbehartiging.**

Eerder dan het creëren van één federatie voor de CMO is het belangrijk om meer met elkaar in overleg te gaan onder de drie federaties over strategische belangen. Het feit dat er rond bepaalde dossiers verschillende standpunten worden ingenomen door de drie federaties en

bijvoorbeeld de perceptie die er heerst binnen de raad van bestuur van ACODEV dat zij vaak niet anders kunnen dan de beslissingen van de raad van bestuur van ngo-federatie te volgen, toont aan dat de (beslissingsinstanties van de) federaties elkaars belangen onvoldoende kennen of begrijpen en er onvoldoende rekening mee houden in de eigen standpuntbepaling.

Deze aanbeveling wordt weerhouden. **De oprichting van een verbindingscomité tussen de raden van bestuur van de drie federaties kan inderdaad zorgen voor een beter wederzijds begrip en proactieve afstemming.** Essentieel is wel dat dit verbindingscomité een duidelijk afgebakend mandaat heeft gericht op afstemming / verbinding tussen de besturen en advies aan de raden van bestuur, die autonoom kunnen beslissen. In geen geval mag een verbindingscomité de afstand met de leden vergroten. Voor ngo-federatie en ACODEV nemen de koepels hier idealiter een resp. plaats in op, zodat ook de samenwerking tussen de federaties en de koepels op strategisch niveau meer diepgang krijgt. Op de raad van bestuur in april 2020 zal een concreet voorstel voorgelegd worden rond de oprichting van een verbindingscomité.

Bijkomend is het ook belangrijk om de vergaderkalenders van de raden van bestuur en algemene vergaderingen blijvend op elkaar af te stemmen, vooral dan tussen ngo-federatie en ACODEV. Dit heeft in het verleden reeds goed gewerkt. Echter, uit deze evaluatie blijkt ook dat er binnen het bestuur van ACODEV de perceptie heerst dat de beslissingen / standpunten die door ngo-federatie (vergadering in de voormiddag) worden ingenomen, noodzakelijkerwijs gevolgd moeten worden door de raad van bestuur van ACODEV (vergadering in de namiddag). Er wordt voorgesteld de vergaderingen van de raden van bestuur te alterneren.

Het verbeteren van de efficiëntie en doeltreffendheid van de drie secretariaten (aanbeveling 6),

De secretariaten van de federaties werken vandaag al heel nauw samen rond de verschillende gezamenlijke dossiers in duo (ngo-federatie en ACODEV) of trio (met Fiabel). In deze evaluatie wordt er op gewezen dat de efficiëntie en de doeltreffendheid van de secretariaten van de federaties verbeterd moet worden en formuleert daartoe een aantal aanbevelingen:

- **Het aanwerven van een coördinator voor de drie federaties voor gezamenlijke opdrachten.**

Eerder dan een fusie van de secretariaten van de drie federaties wordt voorgesteld een coördinator aan te werven voor de gezamenlijke opdrachten. Die coördinator is rekenschap verschuldigd aan de drie directeurs.

Deze aanbeveling wordt niet als dusdanig weerhouden want gebaseerd op een theoretisch management-model dat niet aansluit bij de realiteit van de sector. Het illustreert opnieuw het geloof van de evaluatoren in “technical fixes” voor het beheren van complexe, politieke processen van belangen-verzoening binnen de federaties. Alsof het scheppen van die ene functie meteen alle (onvermijdelijke) spanningen zou doen wegebben. Het is bovendien niet duidelijk wat de concrete rol zou zijn van zo’n coördinator. Het risico bestaat bovendien dat die coördinator een speelbal wordt van de verschillende belangen van elk van de federaties, een zondebok wordt wanneer een dossier niet goed aangepakt wordt of niet goed afloopt voor de leden, en een bijkomende factor van vertraging is.

Eerder dan het aanwerven van een coördinator is het essentieel dat er voldoende overleg en vertrouwen is tussen de directies van de drie federaties (o.a. door het intensifiëren van het bestaande maandelijks directieoverleg) en er meer complementair gebruik gemaakt kan worden van de capaciteiten en competenties van elkeen. Ook een open informatiedoorstroom tussen de directeurs van de drie federaties is essentieel. Wat betreft hun (politico-administratieve) contacten kan dit ongetwijfeld nog verbeterd worden. Op dit moment laten de federaties steken

vallen door een gebrek aan informatie over de politico-administratieve contacten van elkaar. Dit houdt het risico in dat er geen eenduidige boodschappen doorgegeven worden aan die politico-administratieve contacten hetgeen onze belangenbehartiging verzwakt.

- **Het verbeteren van de taakverdeling tussen de secretariaten en meer concentratie op de prioriteiten.**

Het feit dat de secretariaten van de drie federaties vandaag in duo of trio werken, impliceert dat er veel dubbel werk bestaat binnen de secretariaten hetgeen de efficiëntie van het werk verlaagt.

Deze aanbeveling wordt weerhouden. Binnen het directieoverleg zal een analyse gemaakt worden van de bestaande takenpakketten, prioriteiten bepaald worden én gedefinieerd worden welke competenties de secretariaten nodig hebben om die prioriteiten voor de leden tot een goed einde te brengen. De nood tot vervangen van verschillende personeelsleden - incl. de herschikking van takenpakketten - is een goede opportuniteit om deze aanbeveling in de praktijk om te zetten.

De efficiëntie van de secretariaten kan verhoogd worden door een verder doorgedreven taakverdeling en het aanstellen van leads per dossier die namens de drie federaties verantwoordelijk zijn voor een bepaald dossier in opdracht van het directieoverleg.

De efficiëntie en doeltreffendheid van de federaties kan ook verhoogd worden door een sterkere concentratie op de prioriteiten voor de leden. O.a. gebaseerd op de cartografie van de belangen van de leden is het belangrijk dat de secretariaten zich nadrukkelijker toeleggen op wat er voor de leden echt toe doet, waar we het verschil kunnen maken om hun belangen te dienen en hun werk te vergemakkelijken.
