

JUSTEL - Législation consolidée

<http://www.ejustice.just.fgov.be/eli/arrete/2016/09/11/2021041673/justel>

Dossier numéro : 2016-09-11/14

Titre

11 SEPTEMBRE 2016. - Arrêté royal concernant la coopération non gouvernementale. - Erratum

Source : AFFAIRES ETRANGERES, COMMERCE EXTERIEUR ET COOPERATION AU DEVELOPPEMENT

Publication : Moniteur belge du 24-06-2021 page : 64776

Entrée en vigueur : 24-06-2021

Table des matières

Art. M

Texte

Article M.

Au Moniteur belge du 20 septembre 2016, il y a lieu d'apporter les corrections suivantes :

1. Avant l'arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale, publié à la page 63485, il y a lieu d'ajouter le Rapport au Roi et l'avis du Conseil d'Etat concernant l'arrêté royal du 11 septembre 2016 concernant la coopération non gouvernementale, rédigés comme suit :

RAPPORT AU ROI

Sire,

Cet arrêté royal remplace l'arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention des acteurs de la coopération non gouvernementale, suite à la modification des articles 26 et 27 de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement par la loi du 16 juin 2016.

La loi du 16 juin 2016 introduit trois modifications principales dans la façon dont le financement de la coopération non gouvernementale est envisagé :

1° la répartition des acteurs en différentes catégories d'accréditation est revue pour mieux être alignée sur les caractéristiques intrinsèques de ces organisations. Le chapitre II du présent arrêté reprend les conditions d'agrément de l'AR du 25/4/2014 qui sont adaptées pour tenir compte de la nouvelle catégorisation de l'article 26 de la loi. Les conditions sont inchangées.

2° la coordination entre les acteurs est favorisée par l'introduction de cadres stratégiques communs, qui remplacent et complètent les analyses contextuelles communes. Le chapitre III du présent arrêté met donc en oeuvre le premier paragraphe de l'article 27 de la loi, à l'exception du deuxième alinéa, qui fait l'objet d'un arrêté spécifique.

3° la rationalisation des instruments de financement. L'instrument de financement principal est le programme. Les chapitres IV, V et VI mettent en oeuvre les paragraphes 2 à 4 de l'article 27 de la loi, avec une attention particulière à la simplification administrative qui peut découler des exigences accrues d'accréditation introduites par l'AR du 25/4/2014 et reprises dans cet arrêté.

Enfin, le chapitre VII décrit les modalités de concertation entre la Coopération belge au Développement et la coopération non gouvernementale, avec aussi la simplification en vue.

L'arrêté reprend bon nombre de dispositions déjà prévues telles quelles dans l'AR du 25/4/2014. Nous prenons l'option de remplacer cet arrêté plutôt que de le modifier pour en assurer une lecture fluide dans la mesure où la structure du texte évolue fortement.

Discussion des articles

Article 1 - définitions

Cet article reprend les définitions de l'AR du 25/4/2014.

Les définitions des catégories de coûts (coûts opérationnels, coûts de gestion et coûts de structure) sont

clarifiées sans en modifier le sens ou la portée.

Plusieurs définitions sont ajoutées.

Les définitions des éléments de la chaîne des résultats (output, outcome, impact) sont repris du lexique de l'OCDE-CAD.

Les coûts d'administration sont une nouvelle catégorie de coûts pour tenir compte des coûts qui sont supportés par une organisation accréditée qui joue un rôle d'intermédiaire par rapport à ses membres. C'est notamment le cas de la coopération universitaire. Dans ce cas, l'organisation intermédiaire gère l'introduction et la justification du programme mais ce sont ses membres qui en assument l'exécution et la gestion. Les frais exposés à cet effet par l'organisation intermédiaire ne sont ni totalement des frais de structure, ni totalement des coûts de gestion. L'organisation intermédiaire qui demande des frais d'administration pour son programme ne peut pas demander des frais de structure.

Le revenu complémentaire est un produit comptable qui est généré par l'activité de l'intervention subventionnée. Il peut s'agir, par exemple, de produits financiers, du résultat de la vente de biens ou services, de la récupération de frais ou de taxes,...

Les autres définitions nouvelles ne nécessitent aucune explication additionnelle.

Chapitre II.- Conditions et procédures d'accréditation Ce chapitre reprend les conditions d'agrément ou d'octroi du statut de partenaire de la coopération non gouvernementale qui sont en vigueur dans l'AR du 25/4/2014 et les adapte aux nouvelles catégories prévues par la loi.

Articles 2 à 10 - conditions et procédures

Les conditions et modalités d'octroi ou de retrait de l'accréditation sont inchangées par rapport à l'AR du 25/4/2014.

Les niveaux d'exigence pour l'accréditation en tant qu'organisation de la société civile sont hérités de ceux de l'agrément de base ONG, ceux pour l'accréditation en tant qu'acteur institutionnel sont hérités du statut de partenaire de la coopération non gouvernementale.

Article 11 - dialogue institutionnel

Cet article prévoit les modalités de dialogue entre une organisation accréditée et l'administration pour le suivi de l'accréditation. La loi prévoit en son article 26, § 7, alinéa 2, 1°, que les critères d'accréditation doivent être respectés tout au long de la période d'accréditation, le dialogue prévu à l'article 11 permet, notamment d'assurer ce suivi. Ce dialogue institutionnel n'est plus ciblé exclusivement, comme c'était le cas jusqu'à présent, sur l'exécution et le contrôle du programme. Il s'agit d'un dialogue ouvert, orienté vers l'apprentissage et la compréhension mutuelle.

Chapitre III. - Cadres stratégiques communs Ce chapitre met en oeuvre les cadres stratégiques communs qui remplacent et complètent les analyses contextuelles communes.

Les cadres stratégiques communs sont construits sur base de l'analyse contextuelle commune, mais étendent l'exercice d'analyse à des choix stratégiques communs dans un pays ou sur une thématique. Par ailleurs, ils servent à identifier les opportunités de synergies ou complémentarités entre les programmes et à favoriser les apprentissages croisés.

Au-delà d'un document formel qui forme l'épine dorsale des programmes, le CSC est la base d'une dynamique de concertation permanente entre les organisations actives dans un pays ou sur une thématique. Une organisation référente est chargée d'animer cette dynamique de concertation et d'apprentissage.

Le CSC doit également permettre une simplification administrative au niveau de l'introduction, de l'appréciation et du suivi des programmes.

Ce chapitre met en oeuvre les alinéas troisième (article 12 - durée et modalités d'actualisation, article 13 - contenu, article 14 - procédure d'approbation), quatrième (article 17 - part du budget qui doit être consacrée aux cibles stratégiques des CSC) et cinquième (article 15 - formulation et suivi des CSC, article 16 - subvention de la formulation et du suivi) du premier paragraphe de l'article 27 de la loi.

Article 12 - durée et actualisation

La durée d'un CSC est de 5 ans. Le cycle des programmes s'alignera sur le cycle des CSC (voir article 18 § 3). Cette durée est suffisamment longue que pour pouvoir viser des résultats de développement, durables. Etant donné le caractère imprévisible de certains contextes, le CSC peut être modifié en cours de validité, mais cette modification ne prolonge pas sa validité, de sorte à conserver un alignement entre les cycles des CSC et les cycles des programmes.

Article 13 - contenu d'un CSC

Le contenu du CSC est hérité en partie de celui de l'analyse contextuelle commune prévue au chapitre 3 de l'AR du 25/4/2014.

1° L'analyse de contexte est la base sur laquelle la pertinence des cibles stratégiques pourra être appréciée.

2° Les cibles stratégiques sont des classes d'objectifs autour desquels les organisations actives dans le CSC se retrouvent et auxquels les programmes contribuent. Définir ces cibles stratégiques communes permet d'identifier les complémentarités et de favoriser l'émergence de synergies, d'une part, et d'organiser, d'autre part, l'apprentissage collectif de façon efficace.

3° Lorsque des organisations se sont mis d'accord sur des classes d'objectifs, il est utile d'identifier les éventuels éléments d'approche qui seraient communs ou différents pour les atteindre. Deux organisations aux approches radicalement opposées pourraient viser la même cible stratégique, mais avec d'énormes pertes d'efficacité. La mise en oeuvre opérationnelle d'un programme est clairement de la responsabilité individuelle de l'organisation subventionnée. C'est un élément important de son autonomie d'initiative dont elle tire sa valeur ajoutée. Toutefois, dans le contexte de cibles stratégiques communes, il est important de mettre le doigt sur ces éléments d'approche qui sont convergents ou divergents, pour tirer parti des convergences et essayer de résoudre les divergences. Mettre ces éléments en discussion permettent également d'identifier et partager les

bonnes pratiques, ce qui est un élément d'efficacité et d'efficience.

Ces éléments d'approche consistent en :

- les théories de changement qui explicitent par quels mécanismes sociaux, économiques ou politiques les actions du programme permettront d'atteindre les résultats et objectifs visés;
- les approches de mise en oeuvre opérationnelle qui visent certains choix techniques (au sens large) de la mise en oeuvre des programmes, comme, par exemple, pour une cible stratégique liée à l'accès à la santé, travailler sur le volet infrastructures de santé avec les autorités ou sur le volet assurance avec des mutuelles;
- les approches en matière de partenariat;
- les approches de prise en compte du genre et de l'environnement.

4° Les risques font partie intégrante des interventions de développement. L'identification collective des risques au niveau des cibles stratégiques ou des approches communes peut conduire à une meilleure qualité de la gestion des risques et à des stratégies collectives de mitigation de ces risques. La gestion des risques reste de la responsabilité des organisations individuelles.

5° L'apprentissage collectif est un des objectifs du CSC. Il s'agit de partager les apprentissages individuels mais aussi de mettre en place des stratégies collectives d'apprentissage, comme par exemple des évaluations conjointes autour des cibles stratégiques. Les indicateurs visés à ce niveau doivent permettre d'apprécier le progrès quant aux cibles stratégiques.

6° La mise en place de synergies effectives est un objectif majeur du CSC. Le cadre doit donc identifier les opportunités et concrétiser ces opportunités en engagements concrets des organisations accréditées.

7° Chaque organisation accréditée peut décider souverainement de participer à un CSC et de contribuer à ses cibles stratégiques.

8° La Coopération belge au Développement vise également à une meilleure intégration des interventions entre les différentes modalités de coopération. Le CSC est une opportunité pour identifier les pistes de collaboration entre la coopération gouvernementale et non gouvernementale dans les pays partenaires. Chaque CSC doit tenir compte des stratégies et interventions de la coopération gouvernementale et décrire les opportunités de complémentarité et de synergies.

9° Etant donné que le CSC est commun aux organisations accréditées, il est important de savoir comment il a été élaboré, pour s'assurer que le processus est bien inclusif.

Article 14 - procédure d'approbation

Le CSC doit être introduit 10 mois avant le début des programmes, ce qui laisse suffisamment de temps pour son appréciation et approbation et pour l'introduction des propositions de programme.

L'approbation du CSC se déroule en deux phases :

1) un dialogue avec l'administration et l'organisation référente du CSC accompagnée des autres organisations participant au CSC qui souhaitent participer au dialogue. Cette participation n'est pas obligatoire, sauf pour l'organisation référente. Ce dialogue peut avoir lieu dans le pays concerné ou en Belgique. Il a pour objectif d'approfondir la compréhension par l'administration du CSC, au niveau (1) de la pertinence des choix stratégiques, (2) de la cohérence des approches, (3) des synergies, (4) du processus d'élaboration du CSC et (5) les modalités collectives d'apprentissage envisagées.

2) le ministre approuve ou non le CSC, sur base d'un avis de l'administration qui confirme la conformité du CSC par rapport aux exigences réglementaires et qui donne son appréciation des éléments qui ont fait l'objet du dialogue stratégique. La décision du ministre est communiquée à l'organisation référente et aux fédérations de sorte que l'information puisse être communiquée à toutes les organisations participantes.

Si un CSC doit être ajusté en cours de validité, c'est l'administration qui en assure l'approbation. La sanction du ministre n'est plus requise parce que des nouvelles décisions de financement ne découleront pas directement de cet ajustement (simplification administrative).

Article 15 - animation des processus CSC

Pour assurer le caractère inclusif des processus CSC, ce sont les fédérations qui sont responsables, conjointement, de désigner les organisations référentes et les modalités de fonctionnement et de gouvernance des CSC. Elles représentent en effet l'ensemble des organisations accréditées.

Le rôle des organisations référentes est d'animer le processus d'élaboration du CSC, d'apprentissage et de concertation entre les organisations concernées.

Au moins une fois par an, un dialogue stratégique rassemble toutes les organisations impliquées dans le CSC, sur invitation de l'administration. Ceci n'empêche pas que d'autres rencontres soient organisées par l'organisation référente. Ce dialogue fait le point sur les cibles stratégiques, les leçons tirées des programmes pour les cibles stratégiques, les synergies, les thèmes transversaux et analyse l'opportunité d'ajuster le CSC et les conséquences d'un tel ajustement sur les programmes. Par ailleurs, un suivi particulier est accordé aux éléments du CSC considérés comme faibles lors de son appréciation.

Pour que les organisations puissent organiser leur participation aux dialogues stratégiques, la date en est fixée au moins trois mois à l'avance. Il est préparé par l'administration et l'organisation référente qui en fixent l'ordre du jour. Sauf cas de force majeure, la participation au dialogue est obligatoire pour les organisations concernées par le CSC.

Article 16 - financement des organisations référentes

Tous les frais découlant des CSC assumés par une organisation référente sont pris entièrement en charge par la Coopération belge, via la subvention des fédérations.

Les dépenses exposées par une organisation référente sont de deux types :

1) des frais de personnel de l'organisation référente et de son fonctionnement, pour l'animation et la coordination des processus.

2) des dépenses en biens et services pour la formulation, le suivi, l'évaluation ou l'apprentissage collectif

(locations de salles, traduction, catering, consultation,...)

Pour le premier type de dépenses, la Coopération belge prend en charge 1/5 équivalent temps plein par CSC, soit un total de 6 ETP pour 30 CSC. La répartition de ces ETP n'est pas nécessairement linéaire entre CSC : un CSC peut nécessiter un investissement plus important qu'un autre, comme, par exemple, le CSC Belgique ou le CSC RDC. Le financement de ces ETP se fait sur le modèle du financement des fédérations et inclus les frais de fonctionnement de ce personnel.

Le second type de dépenses fait l'objet d'un budget spécifique par CSC.

Les frais de participation des organisations accréditées au processus CSC ne sont pas pris en charge dans ce cadre.

Les frais de coordination générale par les fédérations sont pris en charge à l'intérieur de leur financement prévu aux articles 24 et 26.

Article 17 - concentration dans les CSC

90 % du budget de la Coopération belge consacré aux organisations accréditées doit contribuer aux cibles stratégiques des CSC. La marge de 10 % restante peut être utilisée pour :

- exécuter des interventions dans des pays non-couverts par un CSC
- contribuer à des objectifs non couverts par des cibles stratégiques d'un CSC

Le respect de cette concentration minimale est calculée globalement. Le volume d'actions approuvées à l'intérieur des CSC détermine le volume d'actions approuvables en dehors des CSC.

A noter, que pour arriver à une concentration globale de 90 %, un taux de concentration minimale par programme est également fixé à l'article 18, § 2.

Chapitre IV. - Modalités et procédures de subvention Ce chapitre opérationnalise le paragraphe 2 (articles 18 et 19 - conditions d'éligibilité, article 21 - composition de la demande, article 22 - demande groupée, article 23 - procédure d'approbation et article 24 - octroi de la subvention), le paragraphe 3 (article 20 - bourses et recherche en appui à la politique) et le paragraphe 4 (articles 25 et 26 - tâches des coupoles et fédérations) de l'article 27 de la loi.

Article 18 - conditions d'éligibilité

Le premier paragraphe fixe le budget minimal d'un programme qui ne fait pas partie de la demande groupée des fédérations (art 27, § 2, alinéa 3, 7° de la loi). Le montant a été fixé à 2 millions d'euros par an pour un programme qui s'exécute au moins en partie dans les pays en voie de développement et à 750 mille euros par an pour un programme qui s'exécute exclusivement en Belgique. A noter que quel que soit le budget du programme, l'égalité de traitement des organisations accréditées est garanti par la possibilité d'introduire un programme qui n'atteindrait pas ces seuils via la demande groupée des fédérations. L'article 19 rappelle explicitement cette disposition.

Sur base du budget actuels et d'estimations, ces seuils devraient conduire à une quarantaine de programmes introduits par voie directe à l'administration, tenant compte des dynamiques de fusion de programmes.

Le deuxième paragraphe fixe la part maximale d'un programme qui peut s'exécuter en dehors d'un CSC (art 27, § 2, alinéa 3, 8° de la loi). Elle est fixée à 25 %. Cette part individuelle est complémentaire à la part collective de 10 % du budget global. Toutes les organisations en feront pas usage de cette marge.

Le paragraphe 3 fixe la durée du programme, à 5 ans au maximum (art 27, § 2, alinéa 3, 5° de la loi). Des durées inférieures seront possibles, mais un programme ne pourra jamais dépasser la durée de validité des CSC auxquels il contribue. Un programme approuvé au cours de la première année de validité du CSC pourrait ainsi au maximum durer quatre années.

Le paragraphe 4 reprend les mêmes conditions de qualité auparavant énumérées par la loi (art 27, § 2, alinéa 3, 4° de la loi).

Le paragraphe 5 précise à quelles conditions le programme respecte une approche orientée vers les résultats (art 27, § 2, alinéa 3, 3° de la loi). Ce paragraphe est plus exigeant que son équivalent dans l'AR du 25 avril 2014. Outre la description des objectifs spécifiques avec des indicateurs SMART, il est à présent nécessaire de présenter une théorie de changement qui explicite comment les résultats attendus se matérialiseront et sur quelles hypothèses sous-jacentes de changement le programme repose. Les théories de changement sont une évolution récente des approches logiques dont le caractère trop mécanique est souvent critiqué dans le cadre incertain de la coopération au développement. Par ailleurs, une analyse des risques devra systématiquement être effectuée.

Le dernier paragraphe précise que dans le cas d'un programme commun à plusieurs organisations accréditées, le budget doit faire apparaître clairement la part qui relève de chaque demandeur de sorte à pouvoir octroyer une subvention à chaque demandeur.

Article 19 - bourses et recherche en appui à la politique

Cet article reprend les dispositions déjà prévues à l'article 17 de l'AR du 25 avril 2014.

Article 20 - composition de la demande

Cet article reprend quelques éléments de l'article 18 de l'AR du 25 avril 2014 qu'il complète.

Le premier paragraphe présente les dispositions générales de la demande de subvention. Le programme peut être introduit via une demande groupée des fédérations, ou, s'il satisfait aux conditions de budget, directement à l'administration. Le dossier doit démontrer que toutes les conditions de l'article 27 § 2 de la loi sont respectées.

A des fins de simplification administrative, l'information déjà transmise dans les 18 mois à l'administration ne doit pas être renvoyée, mais il suffit d'y faire une référence précise.

De la même façon, le programme hérite des caractéristiques des CSC approuvés auxquels il contribue et il ne doit plus présenter cette information, ni justifier les choix effectués.

Enfin, lorsqu'une partie de programme est réalisée en synergie avec une autre organisation accréditée, cette partie de programme est identique pour toutes les organisations, sauf en ce qui concerne le budget. En effet, la

synergie implique une vision parfaitement alignée et une recherche conjointe des mêmes résultats.

Le deuxième paragraphe précise la forme attendue du budget. Pour chaque type de coût, une transparence est attendue sur la nature des dépenses envisagées (investissement / fonctionnement / personnel / évaluation) et sur l'entité qui réalisera les dépenses (partenaire / organisation tierce liée par convention de collaboration / bureau local de coordination / siège de l'organisation).

Les coûts directs doivent être motivés (paragraphe 3). Cette motivation peut prendre la forme d'un narratif ou d'un budget plus détaillé.

Le paragraphe 4 est hérité du paragraphe 2 de l'article 18 de l'AR du 25/4/2014 qu'il simplifie. Il est possible de rajouter des partenaires au programme en cours d'exécution, ce qui est une flexibilité nécessaire pour des programmes à 5 ans.

Le paragraphe 5 précise l'obligation de transmission des conventions de collaboration pour les différentes organisations associées à la réalisation du programme qui ne sont pas des partenaires. Il est également possible d'en rajouter en cours de programme.

Article 21. - demande groupée des fédérations

Cet article présente les traitements que les fédérations doivent réaliser sur les programmes individuels qui composent la demande avant de la transmettre à l'administration. La réalisation de ces traitements n'enlève pas à l'administration la responsabilité de formuler un avis au ministre.

Il est attendu des fédérations qu'elles vérifient le respect des conditions des articles 18 et 20.

Article 22 - procédure d'approbation

La procédure reprend les échéances introduites par l'article 19 de l'AR du 25/4/2014. La modalité " demande groupée " est rajoutée, avec un délai allongé de 3 mois (1er novembre au lieu du 1er août) pour permettre aux fédérations de réaliser les traitements demandés à l'article 21.

Les modalités d'échange d'information entre l'administration et l'organisation demandeuse sont également clarifiés.

Article 23 - octroi de la subvention

Cet article énumère les différents cas de figure pour l'octroi d'une subvention pour un programme.

1) lorsque le programme associe plusieurs organisations accréditées, l'arrêté de subvention prévoit une subvention par organisation accréditées;

2) lorsque le programme associe des organisations non-accréditées, seule l'organisation accréditée bénéficie d'un arrêté de subvention;

3) lorsque le programme fait partie d'une demande groupée, il fait l'objet d'un arrêté de subvention aux mêmes conditions que 1) ou 2).

Articles 24 et 25 - tâches des fédérations et coupoles

Ces articles reprennent les dispositions de l'article 25 de l'AR du 25/4/2014 qu'ils étendent sur base des nouvelles tâches confiées aux coupoles et fédération par la loi :

- coordination générale des CSC (4°)

- coordination et analyse de la demande groupée (7°)

Article 26 - modalités et procédures de subvention des coupoles et fédérations

Comme prévu à l'article 26 de l'AR du 25/4/2014, les tâches des fédérations et coupoles sont financées sur base quinquennale. Les fédérations présentent un dossier unique, les coupoles un second dossier unique. La contrainte introduite par l'AR du 25/4/2014 d'un seul dossier unique pour les coupoles et les fédérations n'est pas justifié au regard de la nature différente des deux types d'organisations. Une approche visant à regrouper les dossiers de financement autour de métiers homogènes est plus réaliste, elle n'empêche d'ailleurs pas les synergies pour des tâches que les coupoles et fédérations exerceraient ensemble.

Le principe de planification glissante est introduit : à partir de la troisième année du financement, les coupoles et fédérations peuvent introduire un nouveau dossier de 5 ans. Ceci permet d'adapter les orientations du financement pendant la période de 5 ans tout en conservant un horizon de 5 ans pour le nouveau financement. Le nouveau dossier remplace alors totalement le dossier en cours.

Chapitre 5. - Modalités de financement Ce chapitre reprend une partie des éléments du chapitre 6 de l'AR du 25/4/2014. Il décrit dans sa première section quelles sont les sources de financement (les moyens) des interventions (programmes ou dossiers des fédérations ou coupoles), dans sa deuxième section comment le subside est libéré, et dans sa troisième section quelles utilisations (les coûts) peuvent être effectuées avec les moyens. Il met en oeuvre le sixième alinéa du paragraphe 2 de l'article 27 de la loi.

Section 1. - les moyens

Sous-section 1. - le montant de la subvention Article 27 - non-profit

Cet article précise la notion générale que l'octroi de la subvention ne doit pas avoir pour conséquence de provoquer un excédent de recettes par rapport aux dépenses de l'organisation. La subvention n'a pas pour objet de permettre l'enrichissement de l'organisation.

Article 28 - montant de la subvention

L'article précise pour trois cas de figure comment le montant de la subvention est calculé.

Pour les organisations de la société civile, le montant de la subvention s'élève, comme par le passé à 80 % des coûts directs, augmenté des frais de structure ou d'administration. Le principe du co- financement 80/20 est donc conservé. Le rapport 80/20 peut varier, sur initiative de l'organisation subventionnée, pour permettre, si nécessaire, d'augmenter le volume du programme par l'apport de fonds propres additionnels. Le taux réel de co- financement n'est pas utilisé comme élément d'appréciation du programme et chaque organisation de la société civile a droit à obtenir une subvention équivalent à 80 % des coûts directs du programme approuvé plus les frais de structure ou d'administration.

Pour les acteurs institutionnels, la subvention s'élève à 100 % des coûts réels, plus le frais de structure ou