



Coopération belge au développement : Quelle place pour les organisations des diasporas ?

Josnel Nangue Tasse Zoyem et Joachim Debelder

© Une analyse de l'IRFAM – Liège, 2023 – n° 12

En Wallonie, les diasporas se montrent actives, notamment à travers leur vie associative. Lors d'une étude réalisée par l'IRFAM dans les provinces de Liège et de Namur entre 2020 et 2022 portant sur l'activité associative des personnes issues des migrations, nous avons rencontré 75 associations créées et dirigées par celles-ci. La moitié d'entre elles (38/75) expliquent mener des projets solidaires au sein des pays extra-européens dont les membres sont originaires. Ces projets varient dans leurs objectifs et dans leur envergure, mais ils démontrent une relation de solidarité effective. L'organisation de ces pratiques collectives de solidarité prolonge les engagements individuels de soutien à la famille ou la communauté d'origine. Réalisées par les personnes issues des migrations elles-mêmes, ces dynamiques sont qualifiées de « *coopération solidaire et informelle* » et s'organisent en marge des politiques fédérales et des actions de coopération institutionnalisées. Les initiatives informelles, individuelles ou associatives, constituent ainsi « *le soubassement d'un système de coopération autonome et s'inscrit dans un processus de développement solidaire et interculturel* » (Manço et Aschenbroich 2013, 9).

Cependant, les associations issues des diasporas sont systématiquement confrontées au problème de financement de leur projet. Les subsides accessibles à ces structures sont généralement ponctuels et les montants restent limités. Les actions sont donc menées, la plupart du temps, en s'appuyant sur les ressources des membres de l'association, ou résultent d'activités destinées à la collecte de fonds, selon les témoignages récemment récoltés. Les politiques belges de coopération au développement sont, quant à elles, mises en œuvre par un ensemble d'ONG reconnues. Fortement institutionnalisées, ces politiques représentaient 1,2 milliard d'euros en 2021.

Le dynamisme actuel des organisations des diasporas n'est pas neuf pour autant. Au sein de projets antérieurs, l'IRFAM a soutenu et documenté ces pratiques transnationales. Ces recherches appuient parmi leurs recommandations la systématisation « *des partenariats multi-acteurs dans les projets de co-développement tout en reconnaissant une place centrale aux associations de migrants* » (Amaranitis et Manço 2010, 127). En effet, les espaces de collaboration entre les acteurs institutionnels et les organisations des diasporas sont alors maigres, voire inexistants.

Nous avons souhaité connaître la place qu'occupent actuellement les associations des diasporas par rapport aux ONG reconnues dans le cadre de la coopération belge au développement. Quelles sont les relations, existantes ou souhaitables, entre ces groupes d'acteurs, et leurs espaces de collaboration? Et, plus fondamentalement, quelle est la reconnaissance des associations diasporiques par les acteurs officiels de la coopération au développement, tandis que les savoirs et les savoir-faire des personnes issues des migrations sont structurellement dévalorisés? Il s'agit ainsi d'envisager si le champ de la coopération belge au développement est un lieu d'expression de la gouvernance inclusive.

Enjeux de la coopération au développement

La Belgique a créé sa politique de coopération au développement en 1960 à la suite de l'indépendance du Congo. Accompagnée par les instances internationales de l'ONU, l'administration de la coopération occupe alors le vide laissé par le ministère en charge des Colonies. Le gouvernement belge s'aligne sur l'idée selon laquelle « *tous les pays en voie de développement doivent tendre vers la modernité des pays industrialisés* » (Contor, 2017). Durant les décennies suivantes, la coopération belge au développement s'implante dans un plus grand nombre de pays du Sud. Pour autant, les politiques « *manquent d'un cadre légal, mais aussi de vision à long terme* ». Leurs imprécisions, les ingérences politiques, la faible pertinence des projets pour les populations locales conduisent la coopération belge à une situation de crise dans les années 1990 (Contor, 2017). On assiste, à la suite de la réforme Moreels, à une profonde restructuration de la coopération belge.

Celle-ci établit les trajectoires de la politique actuelle grâce à l'instauration du premier cadre réglementaire (1999-2003), et précise les objectifs généraux de la coopération belge. Il s'agit du « *développement humain durable* », de « *définir les différents piliers de l'aide belge* », de « *la coopération directe, indirecte et multilatérale* » et « *d'apporter une vision à plus long terme* ». L'évolution de la coopération belge suit aussi l'influence des visions dominantes de la coopération au niveau international. Jusque dans les années 1990, la Banque Mondiale et le Fonds Monétaire International dictent une idéologie strictement économique du développement. L'influence de l'ONU oriente celui-ci vers la lutte contre la pauvreté. Depuis les années 2000, l'OCDE instaure, quant à elle, des « *politiques de qualité, de performance, d'efficacité, d'harmonisation et de bonne gestion* » (Contor, 2017).

Aujourd'hui, les politiques menées dans le cadre de la coopération au développement soulèvent de nombreuses problématiques. La notion même de « développement » appelle à une approche critique. Dans son ouvrage « *How Europe Underdeveloped Africa* » (1972), Walter Rodney propose une lecture du développement qui dépasse le carcan économique. L'auteur met en évidence les deux faces de la même pièce que sont le développement et le sous-développement. Le colonialisme européen correspond ainsi à un système de super exploitation qui a produit le sous-développement du continent africain en même temps que le développement capitaliste des États européens.

La Direction générale de la Coopération au développement et de l'Aide humanitaire (DGD) elle-même a récemment commandé une recherche sur les « *pistes pour la décolonisation de la coopération belge au développement* ». Menée par un consortium

international, celle-ci met en évidence la « *persistance des effets de l'héritage colonial, du racisme structurel aux différentes formes de discrimination et de ségrégation, tout en ignorant les déséquilibres de pouvoir historiques* » (Moreno Cely et coll. 2022, 45). Parmi les nombreux problèmes soulevés, les participants à la recherche déplorent la *blancheur* du secteur, à travers notamment le complexe du *sauveur blanc*, le « regard blanc » et le paternalisme qui sous-tend les pratiques. Le rapport présente également un système belge d'aide au développement qui dispose d'une « *connaissance limitée et superficielle du contexte local politique, socio-économique, environnemental et local* » (*Ibid.*, 26). Loin d'une collaboration, les participants soulignent une « *imposition d'une manière de penser et de faire* » (*Ibid.*, 38). Pour y remédier, ils insistent sur le rôle que pourrait y jouer la diaspora (*Ibid.*, 23). L'intégration de celle-ci et des communautés locales au sein des structures de pouvoir et des connaissances sont ainsi nécessaires pour « *imaginer les futurs alternatifs de la coopération au développement* », objectif de la recherche.

Le cadre légal de la coopération belge au développement

La législation belge définit la coopération au développement comme « *la politique et les actions fédérales en matière de coopération au développement menées par des canaux gouvernementaux, multilatéraux et non gouvernementaux et au moyen des autres instruments qui ont été comptabilisés comme de l'aide publique au développement par le Comité d'Aide au Développement (CAD) et l'Organisation de Coopération et de*

Développement Économique (OCDE) »¹. Des différents types de coopérations² énumérés par ladite loi, la coopération non gouvernementale est le cadre dans lequel opèrent les organismes de la société civile (OSC). Cependant, pour exercer dans ce champ ces organismes doivent répondre à plusieurs conditions. Ainsi, le principal objet social des ONG doit être la coopération au développement.

Pour obtenir un agrément, les organismes doivent notamment mener des activités conformes aux objectifs de la coopération et démontrer une capacité de gestion multidimensionnelle. Celle-ci concerne la gestion financière, mais aussi la gestion stratégique, une gestion des processus, axée résultats, une gestion des partenariats, la prise en compte des sujets transversaux du genre et de l'environnement, une gestion des risques, une gestion du personnel et de la transparence. Pour les organisations de la société civile, il s'agit également de respecter des conditions spécifiques en termes de chiffre d'affaires, de ressources humaines, d'autonomie et d'assise sociétale. À titre d'exemple, pour valider ce dernier critère, deux des indicateurs suivants doivent être remplis : « *établir des conventions de collaboration avec au moins cinq institutions ou associations en Belgique ; avoir des organes comprenant des OSC accréditées ; disposer d'au-moins 150 membres, participants, sympathisants ou volontaires ; avoir récolté les fonds pendant les cinq dernières années en Belgique à hauteur de 14 000 euros* »³.

¹ Loi du 19 mars 2013 relative à la coopération au développement, article 2, 1° disponible sur : [Loi relative à la Coopération au Développement \(19 mars 2013\) \(belgium.be\)](#), consulté le 06 avril 2023.

² On distingue la coopération gouvernementale, la coopération non gouvernementale, la coopération multilatérale et la coopération déléguée.

³ Arrêté royal sur la coopération non gouvernementale du 11 septembre 2016, [Moniteur belge, 20 septembre 2016](#), p. 63485.

Le cadre législatif relatif à la coopération au développement participe à une exclusion de *jure* des associations de petite taille, et par conséquent, les associations de migrants pourtant acteurs de la société civile, sont ignorées. Suivant l'esprit de Dhaene (2017), les cadres légaux et financiers concourent à l'exclusion d'acteurs du secteur associatif de petite taille au profit des seules ONG considérées, car disposant d'une structure et d'un budget de fonctionnement conséquent.

ONG et diaspora : des relations à initier ?

En vue d'étudier les liens entre les ONG et les associations de migrants issus des pays dans lesquels elles interviennent, nous avons sélectionné 18 organismes accrédités et regroupés sur la plateforme de la fédération francophone et germanophone des associations de coopération au développement (ACODEV) et avons pu réaliser sept entretiens téléphoniques⁴ avec les responsables (direction, administrateurs, chargés des partenariats).

Le premier constat qui se dégage est l'absence (5 réponses sur 7) ou la marginalisation des relations qu'entretiennent les organisations non gouvernementales avec les associations de migrants. Pour les deux autres répondants, les liens sont occasionnels et sont initiés généralement dans le cadre d'activités organisées de façon saisonnière (activités grand public, formation, etc.) auxquelles ces associations prennent part, comme en témoigne ce responsable d'ONG : *« Il n'existe pas directement des liens, mais il y a déjà eu*

des contacts pour des activités grand public telles que celles relatives à l'éducation et aussi celles relatives à un public cible ». Dans un autre exemple de collaboration, le personnel de l'ONG a été invité par une association d'étudiants africains à donner une formation. Un seul organisme mentionne des liens avec deux associations portées par des personnes issues des migrations et basées en Flandre. Par manque de connaissances, de liens ou d'habitudes partenariales, les ONG rencontrées ne sollicitent que très peu voire pas du tout les associations de migrants. *« Il y a très peu de contact entre nous, par conséquent nous ne sommes pas accompagnés par les associations de migrants dans nos activités »* témoigne un responsable d'ONG. *« Nous n'avons pas encore suffisamment le réflexe d'inviter ces organisations [issues des diasporas] à des activités ou de coopérer activement avec elles »,* reconnaît une répondante. Bien que des tentatives récentes pour nouer des liens aient émergé, *« le fait qu'ils soient sous-représentés dans notre base sociale et notre personnel témoigne d'une occasion manquée »,* ajoute cette même répondante.

Rappelons que ceci ne concerne que le volet Nord de la coopération au développement, à savoir les actions menées en Belgique où l'on voit donc émerger de timides initiatives de rapprochement. Pour ce qui est du volet Sud (actions mises en œuvre dans les pays du Sud), les liens sont totalement inexistantes, les ONG préférant traiter avec les partenaires locaux, sans se référer aux associations basées en Belgique. En effet, pour certains organismes, cela n'a pas de sens de se référer aux associations de personnes migrantes vivant en Belgique au détriment des acteurs locaux du pays dans lesquels se développent les actions. Dès lors, les associations de migrants ne sont associées ni de près ni de

⁴ Les entretiens n'ont pas été possibles avec les 11 autres organismes en raison de non-réponse soit à nos premières sollicitations soit après avoir eu connaissance de l'objet de la recherche. L'ensemble des entretiens s'est déroulé entre le 27 avril et le 3 mai 2023.

loin aux activités menées par les ONG dans leurs pays d'origine. Kleist (2014) identifie dans une étude une méfiance des ONG vis-à-vis des diasporas en raison justement de leur proximité avec les réalités sur lesquelles la coopération au développement vise à intervenir. Selon Kleist (2014, 65), « *certaines professionnels du développement peuvent craindre que les migrants et les groupes de la diaspora manquent de "distance professionnelle" par rapport aux problèmes de développement et risquent ainsi de s'impliquer trop émotionnellement ou politiquement dans les projets de développement dans leur pays d'origine. Dans ces cas, la position de la diaspora en tant qu'agent spécial de développement peut apparaître comme un obstacle à un engagement adéquat en faveur du développement.* »

Quant à la volonté ou l'intérêt de collaborer, bon nombre des ONG rencontrées sont volontaires pour nouer des relations et faire émerger une véritable collaboration non pas sporadique, mais relativement structurelle. Pour cela, elles estiment cependant que certains préalables doivent exister. Elles attendent, par exemple, que les associations de migrants disposent d'un objet social qui cadre avec les contextes de travail dans lesquels les ONG exercent, que la collaboration fasse partie d'une stratégie définie puis mise en œuvre concrètement, et donc entre ainsi dans les objectifs opérationnels de l'ONG, que la collaboration soit établie conformément à un cadre bien précis tel qu'un projet en cours ou futur.

Outre ces prérequis, plusieurs répondants montrent un réel intérêt à créer davantage de synergie avec les associations de migrants. En termes de partenariats, notamment, « *cela permettrait sans doute de consolider les liens nord-sud et participerait aussi par exemple au développement de meilleures relations avec les*

partenaires locaux permettant ainsi une connaissance plus approfondie des localités et de certains paramètres ignorés par les ONG », souligne un responsable d'ONG. Ainsi, les associations pourraient constituer des ressources humaines de proximité importante, dotées d'une expertise propre. Un second intérêt exprimé par une ONG concerne le rôle de veille externe afin d'assurer la cohérence de la communication et des relations partenariales en regard de leur « *engagement décolonial* ».

Les associations de la diaspora sont confrontées à un déficit de reconnaissance, notamment de la part des ONG. Pour la majorité des répondants, ce manque de considération est lié à des caractéristiques propres de leurs associations : « *le manque d'objectif commun* » ; « *la trop grande disparité entre elles, car trop de groupes distincts* » ; leurs champs d'intervention réduits ; les interventions « *peu visibles* » ; des « *logiques de formalisations* » pas assez claires ; ou encore « *l'ambiguïté des ambitions affichées* ». En d'autres termes, les associations des diasporas paraissent, d'une part, trop peu organisées, à la fois en tant qu'association et dans leurs collaborations entre elles. Et, d'autre part, elles semblent trop peu professionnalisées selon les critères des ONG et plus largement des pouvoirs publics belges. Alors qu'elles pourraient être « *un lieu privilégié de participation et de services à la société* », ces associations ne sont pas assez consultées et soutenues pour les raisons citées plus haut, mais aussi pour des raisons philosophiques de méfiance vis-à-vis d'initiatives ne rentrant pas dans le « *projet d'assimilation et de normalisation de l'État* » (Ruttiens, 2012, 17).

Pour une répondante, cela traduit également un regard posé par le secteur dont elle fait partie sur ces associations : « *les mouvements sociaux en général sont souvent injustement*

considérés avec dédain, parce qu'à première vue, ils semblent être organisés de manière moins professionnelle que les ONG qui reçoivent un financement structurel». Cette même répondante évoque d'autres raisons structurelles qui participent au déficit de reconnaissance dont témoignent les associations de la diaspora : « *nous ne devons pas ignorer le racisme structurel qui peut empêcher le personnel des ONG (qui sont souvent issus de la classe moyenne blanche et éduquée) de prendre les organisations de la diaspora au sérieux* ». Ces facteurs peuvent être source d'« *expériences négatives avec les ONG* » et rendre les organisations de la diaspora « *réticentes à coopérer* », poursuit-elle. Enfin, les contraintes administratives et une certaine méfiance vis-à-vis de celles-ci ainsi que les barrières légales⁵ entravent également l'émergence d'initiatives de collaboration.

Conclusion et recommandations

Les relations sont timides et peu présentes entre les ONG de coopération au développement chargées de la mise en œuvre de la politique belge de ce secteur et les associations de migrants qui peinent à recevoir reconnaissance et financement des pouvoirs publics. Cette analyse est allée à la rencontre de ces ONG afin de collecter leurs avis, contextes de travail et tenter de mieux comprendre les types de liens entretenus et le cas échéant les raisons d'une absence de collaboration. Les raisons invoquées sont multiples et ne peuvent être lues sans un regard sur les contextes historiques,

institutionnels et organisationnels dans lesquels les ONG ont été développées.

Le peu de liens historiques entre diasporas et ONG, le manque d'habitudes et de réflexes des ONG à travailler ou *a minima* à consulter les associations de migrants met en exergue un manque de considération et de reconnaissance à leur égard. Les ONG ne sont que le reflet d'un manque de reconnaissance généralisé du travail des associations de migrants par les décideurs politiques en Belgique et dans d'autres pays européens. Le constat établi il y a près de vingt ans n'a malheureusement pas évolué (Manço et Gatugu 2005). Jugées peu professionnelles et peu organisées, ces associations n'arrivent pas à capter les subsides possibles dans les pays d'installation et sont confrontées à un manque de financement structurel qui empêche leur développement et invisibilise leurs actions.

Pour autant, lorsque des partenariats émergent entre les ONG et les associations, les premières soulignent l'apport et l'expertise des migrants et sont favorables au renforcement des collaborations. Se pose alors la question de l'évolution nécessaire vers un cadre légal plus inclusif dans lequel évolue les ONG de coopération au développement qui permettrait aux structures de plus petites tailles d'avoir accès aux subsides et soutiens. Par ailleurs, il serait intéressant pour les associations portées par les personnes migrantes de travailler davantage en synergie, de disposer de répertoires et de sites internet pour plus de visibilité et d'effectuer un travail en termes de communication sur leurs activités et objet social.

Avec l'appui de la littérature sur le sujet, nous constatons que l'expertise des acteurs associatifs des diasporas concernant les problématiques de leurs pays d'origine manque structurellement d'être valorisée par le secteur

⁵ Les restrictions légales empêchant d'avoir des subsides de façon structurelle, car pour bénéficier des financements dans le cadre des activités de coopération au développement, il faut avoir exercé comme professionnel pendant trois ans.

de la coopération au développement. La connaissance liée au fait d'être personnellement concerné par ces enjeux sociaux et politiques peut au contraire devenir source de méfiance : ainsi, l'expertise par le vécu tend à faire l'objet d'une dévalorisation structurelle tandis qu'est privilégiée la « *distance professionnelle* » d'acteurs sans connexion avec les contextes d'interventions des ONG auxquels ils appartiennent. Dans la lignée de l'étude de Moreno Cely *et coll.* (2022) sur les futurs souhaitables de la coopération au développement, une recommandation principale viserait, d'une part, à interroger les fondements de la légitimité des acteurs et, d'autre part, à défaire l'association implicite entre *neutralité* et *blanchité* directement héritière de la matrice coloniale. La représentativité des diasporas au sein des organes de décisions les concernant ainsi que dans le personnel des ONG de la coopération sont des enjeux importants⁶. Par ailleurs, l'implication des diasporas via leur structure associative à travers des partenariats pérennes permettrait de reconnaître et de valoriser l'expertise de ces acteurs, tout en facilitant la professionnalisation de leurs structures.

Bibliographie

- Amoranitis S. et Manço A. (éds.) (2010), *Migrants et développement : politiques, pratiques et acteurs en Belgique*, Paris : L'Harmattan.
- Contor J. (2017), « Les mutations de la coopération belge au développement au prisme des ONG », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, v. 2363, n° 38, p. 5-48.
- Dhaene C. (2017), « Étude sur la mise au point d'un instrument de certification des systèmes d'évaluation des intervenants de la Coopération belge au Développement ».
- Kleist N. (2014), *Understanding Diaspora Organisations in European Development Cooperation – Approaches, Challenges and Ways Ahead*, *New Diversities* v. 6, n° 2, p. 55-69.
- Agbo K. S. (2008), « Quelle valorisation des compétences des migrants pour quelle contribution au développement ? Le cas des ONG belges », A. Manço (éd.), *Valorisation des compétences et co-développement. Africain(e)s qualifié(e)s en immigration*, Paris: L'Harmattan, p. 183-201.
- Manço A. et Aschenbroich C. (2013) « Migrations et actions solidaires », Manço A. et Aschenbroich C. (coord.), *Migrants solidaires, destins jumelés ? Pratiques et coopérations transnationales*, Paris : L'Harmattan, collection Compétences interculturelles, p. 9-12.
- Manço A. et Gatugu J. (2005), « Associations culturelles des migrants et in communication avec les milieux politico-administratifs : la situation en Belgique francophone », *Non Marchand. Management, droit et finance*, Bruxelles, n° 15, p. 53-73.
- Moreno Cely A. et coll (2022), « Imaginer le (s) futur (s) alternatif (s) de la coopération belge au développement », Rapport final.
- Rodney W. (1972), *How Europe Underdeveloped Africa*, Londres et New York : Verso Books.
- Ruttiens M. (2012), « Vie associative migrante : une différence de traitement ? », *Analyses de l'IRFAM*, n° 4.

⁶ Il y a 15 ans l'IRFAM a investigué afin de savoir si les ONG de développement engageaient des migrants comme employés. La réponse avait aussi été mitigée à l'époque : peu de migrants africains étaient engagés dans les ONG, lorsqu'ils l'étaient, la fonction était en deçà de leurs compétences et sans rôles au sein des pays du Sud, où du personnel local est engagé au prix local (Agbo, 2008).