

BELGISCHE KAMER VAN
VOLKSVERTEGENWOORDIGERS

6 juni 2016

WETSONTWERP

**tot wijziging van de wet van
19 maart 2013 betreffende de Belgische
Ontwikkelingssamenwerking**

VERSLAG

NAMENS DE COMMISSIE
VOOR DE BUITENLANDSE BETREKKINGEN
UITGEBRACHT DOOR
MEVROUW **An CAPOEN**

INHOUD

Blz.

I. Uiteenzetting van de vice-eersteminister en minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post.....	3
A. Inleiding.....	3
B. Belangrijkste wijzigingen	4
C. Verwachte effecten van de nieuwe wetsbepalingen.....	5
II. Algemene bespreking.....	6
A. Betogen van de leden.....	6
B. Antwoorden van de vice-eersteminister en minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post.....	15
III. Artikelsgewijze bespreking en stemmingen	26

Zie:

Doc 54 **1818/ (2015/2016):**

001: Wetsontwerp.
002: Amendement.

Zie ook:

004: Tekst aangenomen door de commissie.

CHAMBRE DES REPRÉSENTANTS
DE BELGIQUE

6 juin 2016

PROJET DE LOI

**modifiant la loi du 19 mars 2013
relative à la Coopération belge au
Développement**

RAPPORT

FAIT AU NOM DE LA COMMISSION
DES RELATIONS EXTÉRIEURES
PAR
MME **An CAPOEN**

SOMMAIRE

Pages

I. Exposé du vice-premier ministre et ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste	3
A. Introduction.....	3
B. Les principales modifications	4
C. Effets attendus des nouvelles dispositions légales.....	5
II. Discussion générale.....	6
A. Interventions des membres	6
B. Réponses du vice-premier ministre et ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste	15
III. Discussion des articles et votes	26

Voir:

Doc 54 **1818/ (2015/2016):**

001: Projet de loi.
002: Amendement.

Voir aussi:

004: Texte adopté par la commission.

**Samenstelling van de commissie op de datum van indiening van het verslag/
Composition de la commission à la date de dépôt du rapport**

Voorzitter/Président: Dirk Van der Maelen

A. — Vaste leden / Titulaires:

N-VA Rita Bellens, An Capoen, Peter De Roover, Peter Luykx
PS Philippe Blanchart, Stéphane Crusnière, Gwenaëlle Grovonius
MR Jean-Jacques Flahaux, Kattrin Jadin, Richard Miller
CD&V Sarah Claerhout, Els Van Hoof
Open Vld Nele Lijnen, Tim Vandenput
sp.a Dirk Van der Maelen
Ecolo-Groen Wouter De Vriendt
cdH Georges Dallemagne

B. — Plaatsvervangers / Suppléants:

Karolien Grosemans, Johan Klaps, Koen Metsu, Yoleen Van Camp, Brecht Vermeulen
Nawal Ben Hamou, Frédéric Daerden, Sébastien Pirlot, Özlem Özen
Denis Ducarme, Philippe Goffin, N. Benoît Piedboeuf
Leen Dierick, Raf Terwingen, Veli Yüksel
Patricia Ceysens, Patrick Dewael, Dirk Van Mechelen
Maya Detiège, Fatma Pehlivan
Benoit Hellings, Evita Willaert
Francis Delpérée, Vanessa Matz

C. — Niet-stemgerechtigd lid / Membre sans voix délibérative:

DéFI Véronique Caprasse

N-VA	:	Nieuw-Vlaamse Alliantie
PS	:	Parti Socialiste
MR	:	Mouvement Réformateur
CD&V	:	Christen-Democratisch en Vlaams
Open Vld	:	Open Vlaamse liberalen en democraten
sp.a	:	socialistische partij anders
Ecolo-Groen	:	Ecologistes Confédérés pour l'organisation de luttes originales – Groen
cdH	:	centre démocrate Humaniste
VB	:	Vlaams Belang
PTB-GOI	:	Parti du Travail de Belgique – Gauche d'Ouverture
DéFI	:	Démocrate Fédéraliste Indépendant
PP	:	Parti Populaire

Afkortingen bij de nummering van de publicaties:

DOC 54 0000/000: Parlementair document van de 54^e zittingsperiode + basisnummer en volgnummer
QRVA: Schriftelijke Vragen en Antwoorden
CRIV: Voorlopige versie van het Integraal Verslag
CRABV: Beknopt Verslag
CRIV: Integraal Verslag, met links het definitieve integraal verslag en rechts het vertaald beknopt verslag van de toespraken (met de bijlagen)
PLEN: Plenum
COM: Commissievergadering
MOT: Moties tot besluit van interpellaties (beigekleurig papier)

Abréviations dans la numérotation des publications:

DOC 54 0000/000: Document parlementaire de la 54^e législature, suivi du n° de base et du n° consécutif
QRVA: Questions et Réponses écrites
CRIV: Version Provisoire du Compte Rendu intégral
CRABV: Compte Rendu Analytique
CRIV: Compte Rendu Intégral, avec, à gauche, le compte rendu intégral et, à droite, le compte rendu analytique traduit des interventions (avec les annexes)
PLEN: Séance plénière
COM: Réunion de commission
MOT: Motions déposées en conclusion d'interpellations (papier beige)

Officiële publicaties, uitgegeven door de Kamer van volksvertegenwoordigers

Bestellingen:
Natieplein 2
1008 Brussel
Tel.: 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.dekamer.be
e-mail : publicaties@dekamer.be

De publicaties worden uitsluitend gedrukt op FSC gecertificeerd papier

Publications officielles éditées par la Chambre des représentants

Commandes:
Place de la Nation 2
1008 Bruxelles
Tél.: 02/ 549 81 60
Fax : 02/549 82 74
www.lachambre.be
courriel : publications@lachambre.be

Les publications sont imprimées exclusivement sur du papier certifié FSC

DAMES EN HEREN,

Uw commissie heeft dit wetsontwerp besproken tijdens haar vergaderingen van 17 en 31 mei 2016.

I. — UITEENZETTING VAN DE VICE-EERSTEMINISTER EN MINISTER VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, DIGITALE AGENDA, TELECOMMUNICATIE EN POST

A. Inleiding

De heer Alexander De Croo, vice-eersteminister en minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post, geeft aan dat dit wetsontwerp cruciaal is voor de financiering van de niet-gouvernementele organisaties (ngo's).

Dit wetsontwerp betreft voornamelijk de niet-gouvernementele samenwerking, die – naast de gouvernementele en multilaterale samenwerking – een aanzienlijk deel van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking vertegenwoordigt (+/-250 miljoen euro per jaar).

De niet-gouvernementele samenwerking wordt uitgevoerd door organisaties van de civiele maatschappij (zoals ngo's of vakbonden), maar ook door parapublieke instellingen, zoals universiteiten. Ze wordt gekenmerkt door haar autonome initiatiefrecht, wat een toegevoegde waarde is ten opzichte van andere samenwerkingsvormen.

Sinds enkele jaren streeft de regering naar een grotere efficiëntie van de niet-gouvernementele samenwerking binnen de Belgische Ontwikkelingssamenwerking. Dit wetsontwerp is in lijn met de inspanningen die werden gevoerd sinds de akkoorden die door de toenmalige minister van Ontwikkelingssamenwerking, de heer Charles Michel, in 2009 en 2010 werden afgesloten en door één van zijn opvolgers, de heer Jean-Pascal Labille, wettelijk werden vertaald. Volgens het huidige regeerakkoord (DOC 54 0020/001, p. 215) zullen deze inspanningen worden verder gezet met het oog op een betere coördinatie, complementariteit en synergie met de gouvernementele samenwerking, minder versnippering van de interventies en meer beleidscoherentie in een context van budgettaire krapte, alsook een hogere kwaliteit van de organisaties.

Voorts erkent de regering het autonome initiatiefrecht van de niet-gouvernementele samenwerking en verbindt zich ertoe de administratieve vereenvoudiging op dat vlak verder te zetten.

MESDAMES, MESSIEURS,

Votre commission a examiné le présent projet de loi au cours de ses réunions des 17 et 31 mai 2016.

I. — EXPOSÉ DU VICE-PREMIER MINISTRE ET MINISTRE DE LA COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT, DE L'AGENDA NUMÉRIQUE, DES TÉLÉCOMMUNICATIONS ET DE LA POSTE

A. Introduction

M. Alexander De Croo, vice-premier ministre et ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste, indique que le présent projet de loi est crucial pour le financement des organisations non gouvernementales (ONG).

Ce projet de loi porte principalement sur la coopération non gouvernementale qui – parallèlement à la coopération gouvernementale et multilatérale – représente une part considérable de la Coopération belge au Développement (+/-250 millions d'euros par an).

La coopération non gouvernementale est réalisée par des organisations de la société civile (ONG ou syndicats, par exemple), mais aussi par des organisations parapubliques, comme les universités. Elle se caractérise par un droit d'initiative autonome, ce qui lui confère une valeur ajoutée par rapport à d'autres formes de coopération.

Depuis quelques années, le gouvernement s'efforce de renforcer l'efficacité de la coopération non gouvernementale au sein de la Coopération belge au Développement. Le projet de loi à l'examen s'inscrit dans le droit fil des efforts déployés depuis les accords conclus par l'ancien ministre de la Coopération belge au développement, M. Charles Michel, en 2009 et en 2010, et traduits en loi par l'un de ses successeurs, M. Jean-Pascal Labille. Conformément à l'actuel accord de gouvernement (DOC 54 0020/001, p. 215), ces efforts seront poursuivis en vue d'améliorer la coordination, les complémentarités et les synergies avec la coopération gouvernementale, de réduire le morcellement des interventions et d'accroître la cohérence politique dans un contexte de restriction budgétaire, ainsi que la qualité des organisations.

Le gouvernement reconnaît en outre le droit d'initiative autonome de la coopération non gouvernementale et s'engage à poursuivre la simplification administrative dans ce domaine.

Dit wetsontwerp werd met de vertegenwoordigers van de niet-gouvernementele samenwerking grondig besproken en werd vertaald in een kaderakkoord dat in augustus 2015 werd gesloten.

Het beoogt tevens de efficiëntie van de humanitaire hulp te verbeteren en het principe van geïntegreerd beleid tussen de verschillende vormen van samenwerking te versterken.

B. Belangrijkste wijzigingen

Artikel 10 van dit wetsontwerp strekt tot vervanging van artikel 26 van de wet van 19 maart 2013 betreffende de Belgische Ontwikkelingssamenwerking (hierna de wet van 19 maart 2013). Dit artikel bepaalt de voorwaarden waaraan de organisaties moeten voldoen om in aanmerking te komen voor een subsidie in het raam van de niet-gouvernementele samenwerking.

De onderverdeling van de organisaties in “ngo’s” of “partners van de niet-gouvernementele samenwerking” wordt vervangen door twee nieuwe soorten actoren: de organisaties van de civiele maatschappij (ngo’s, vakbonden, ziekenfondsen, diasporaorganisaties enzovoort) en de institutionele actoren (die aanleunen bij de overheid maar autonoom initiatiefrecht hebben ten aanzien van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking). De vroegere categorieën waren artificieel en gebaseerd op de nadere financieringsvoorwaarden waarop de organisaties hoe dan ook al recht hadden. De nieuwe categorieën zijn toegespitst op de intrinsieke kenmerken van de organisaties en zijn aldus een objectieve grondslag om specifieke financieringsstrategieën te bepalen.

Voor de ngo’s valt het onderscheid tussen de basis-erkenning en de bijkomende programma-erkenning weg, omdat een dergelijk systeem met twee snelheden *de facto* leidt tot een devaluatie van de organisaties en van de voorstellen voor interventies die niet voor de bijkomende erkenning in aanmerking komen.

De erkenningsvoorwaarden veranderen door de band genomen niet voor de organisaties, zodat hun bestaande erkenningen kunnen worden overgeheveld naar het nieuwe systeem. De organisaties van de civiele maatschappij zullen aan enigszins hogere financiële kwaliteitsvereisten moeten voldoen (beschikken over een commissaris van de rekeningen en een analytische boekhouding voeren). Bovendien zullen de federaties een groter aandeel van de erkende organisaties moeten vertegenwoordigen.

Artikel 11 van dit wetsontwerp, dat artikel 27 van de wet van 19 maart 2013 vervangt, bepaalt de

Le projet de loi à l’examen a fait l’objet d’une discussion approfondie avec les représentants de la coopération non gouvernementale et a été traduit dans un accord-cadre conclu en août 2015.

Il vise également à améliorer l’efficacité de l’aide humanitaire et à renforcer le principe de la politique intégrée entre les différentes formes de coopération.

B. Les principales modifications

L’article 10 du présent projet de loi remplace l’article 26 de la loi du 19 mars 2013 relative à la Coopération belge au Développement (ci-après: la loi du 19 mars 2013). Cet article détermine les conditions auxquelles les organisations doivent satisfaire pour pouvoir recevoir une subvention dans le cadre de la coopération non gouvernementale.

Le regroupement des organisations en “ONG” ou “partenaires de la coopération non gouvernementale” est remplacé par deux nouveaux types d’acteurs: les organisations de la société civile (ONG, syndicats, mutuelles, organisations de la diaspora, ...) et les acteurs institutionnels (qui sont proches des pouvoirs publics mais bénéficient d’une autonomie d’initiative par rapport à la Coopération belge au Développement). Les anciennes catégories étaient artificielles et basées sur les modalités de financement auxquelles les organisations avaient déjà droit. Les nouvelles catégories découlent des caractéristiques intrinsèques des organisations et forment ainsi une base objective pour la détermination de stratégies de financement spécifiques.

Pour ce qui est des ONG, la distinction entre agrément de base et agrément complémentaire “programme” est supprimée parce que ce système à deux vitesses entraîne de fait la dévalorisation des organisations et des propositions d’interventions qui ne bénéficient pas de l’agrément complémentaire.

Les conditions d’accréditation restent globalement inchangées pour les organisations, ce qui permet de transférer leurs agréments actuels vers le nouveau système. Les organisations de la société civile devront répondre à des exigences de qualité financière légèrement supérieures (avoir un commissaire aux comptes et une comptabilité analytique). En outre, les fédérations doivent représenter une plus grande proportion des organisations accréditées.

L’article 11 du projet de loi à l’examen, qui remplace l’article 27 de la loi du 19 mars 2013, définit les modalités

financieringsmodaliteiten voor erkende organisaties van de niet-gouvernementele samenwerking.

De belangrijkste wijziging is de introductie van gemeenschappelijke strategische kaders (gsk's), die gebaseerd zijn op de ervaring met de gemeenschappelijke contextanalyses uit de huidige reglementering en deze verdiepen. De gsk's bepalen gezamenlijke strategische doelen voor de niet-gouvernementele samenwerking in een bepaald land of thema. Het aantal gsk's is beperkt. Deze wijziging heeft tot doel een grotere geografische en sectoriële concentratie te bevorderen en synergie en complementariteit tussen de actoren te vergemakkelijken. Op basis van de gsk's kunnen de niet-gouvernementele actoren aan het geïntegreerde beleid bijdragen.

Voorts voorziet artikel 11 in een stroomlijning van de subsidie-instrumenten, waarbij de subsidie zal worden beperkt tot louter het programma (één instrument in plaats van vier). Het programma moet bijdragen tot een gemeenschappelijk strategisch kader. De doelstellingen van de andere instrumenten worden via andere middelen bereikt, wat een administratieve vereenvoudiging mogelijk maakt.

Alle erkende organisaties hebben toegang tot het programma. Gemeenschappelijke programma's worden aangemoedigd en kleinere programma's zullen vooraf door de federaties worden behandeld.

Artikel 13 van het wetsontwerp strekt tot wijziging van artikel 30, § 1, van de wet van 19 maart 2013, teneinde komaf te maken met twee verplichtingen omtrent de humanitaire programma's: voortaan kunnen programma's binnen een zelfde organisatie worden samengevoegd en mogen zij een maximale looptijd hebben van zestig maanden (tegenover dertig maanden nu); zodoende wordt dit instrument doeltreffender en komt er een groter onderscheid tussen humanitaire programma's en humanitaire projecten; de minister haalt het voorbeeld aan van de *Humanitarian Impact Bond*, die werd uitgewerkt in samenwerking met het Internationaal Comité van het Rode Kruis.

C. Verwachte effecten van de nieuwe wetsebepalingen

Het wetsontwerp wil concentratie bevorderen en versnippering tegengaan: er wordt overgestapt van een formule met een vast en beperkt aantal landen naar een soepelere en veeleer op concentratie gerichte formule. Vanaf 2017 zal de niet-gouvernementele samenwerking minstens 90 % van haar middelen concentreren in drieëndertig landen of transnationale thema's (tegenover

de financement des organisations accréditées de la coopération non gouvernementale.

La modification essentielle réside dans l'instauration de cadres stratégiques communs (CSC), qui se basent sur l'expérience des analyses contextuelles communes de la réglementation actuelle et l'approfondissent. Ces CSC définissent des objectifs stratégiques communs pour la coopération non gouvernementale dans un pays ou sur un thème déterminés. Leur nombre est limité. Cette modification vise à améliorer la concentration géographique et sectorielle, et à renforcer les synergies et les complémentarités entre les différents acteurs. Les CSC permettent aux acteurs non gouvernementaux de participer à la politique intégrée.

Par ailleurs, l'article 11 prévoit la rationalisation des instruments de subvention au seul programme (on passe ainsi de quatre à un seul instrument). Le programme doit contribuer à un cadre stratégique commun. Les objectifs des autres instruments sont atteints par d'autres moyens, ce qui permet une simplification administrative.

Toutes les organisations accréditées ont accès au programme. Les programmes communs sont encouragés et les programmes plus petits font l'objet d'un prétraitement au niveau des fédérations.

L'article 13 du projet de loi modifie l'article 30, § 1^{er}, de la loi du 19 mars 2013 afin de supprimer deux contraintes des programmes humanitaires: il permet désormais de cumuler les programmes pour une même organisation et d'atteindre une durée de soixante mois (contre trente actuellement), et ce dans le but d'améliorer l'efficacité de cet instrument et de marquer une plus grosse différence avec les projets humanitaires. Le ministre cite l'exemple du *Humanitarian Impact Bond* développé en collaboration avec le Comité international de la Croix-Rouge.

C. Effets attendus des nouvelles dispositions légales

Le projet de loi a pour objectifs la concentration et la lutte contre l'éparpillement: il passe d'une formule de limitation fixe du nombre de pays à une formule plus souple mais davantage concentrée. A partir de 2017, la coopération non gouvernementale concentrera au moins 90 % de ses moyens dans trente-trois pays ou thèmes transnationaux (contre actuellement

tweeenvijftig landen nu). De overige 10 % maakt een zekere flexibiliteit mogelijk, die is afgestemd op het autonome initiatiefrecht van de sector.

Het wetsontwerp laat ook toe de inspanningen te coördineren. De gsk's zullen onder andere de strategische doelstellingen bepalen die zullen worden beoogd door de niet-gouvernementele samenwerking in die landen of bij die thema's, en zullen fungeren als globaal kader voor de programma's van de niet-gouvernementele samenwerking. De uitwerking van synergieën tussen de organisaties zal sterk worden aangemoedigd. De strategische dialoog tussen de administratie en de actoren zal rond deze gsk's worden georganiseerd.

De administratieve vereenvoudiging wordt gerealiseerd (1) door een verminderd aantal subsidie-instrumenten (met voortaan enkel het programma) (2) door een betere bepaling van de categorieën van de niet-gouvernementele actoren waardoor de modaliteiten van de betrekkingen meer gestandaardiseerd zullen zijn, met respect voor de specifieke kenmerken van iedereen, (3) door minder informatievereisten voor de delen van het programma die onder een gsk vallen en (4) door een meer transversale benadering (per gsk) van het beoordelingswerk van de programma's door de administratie. Andere elementen van administratieve vereenvoudiging zullen worden opgenomen bij de herziening van het koninklijke besluit van 25 april 2014.

Tot slot geeft de minister aan dat de artikelen 10 en 11 van het wetsontwerp het mogelijk maken programma's te subsidiëren die van start moeten gaan op 1 januari 2017 en waarvoor de voorafgaande indienings- en beoordelingsfasen van de verschillende dossiers (gsk's en programma's) in mei 2016 moeten worden gestart. Ter wille van de duidelijkheid en de rechtszekerheid, alsook om de continuïteit van het optreden van de niet-gouvernementele samenwerking te waarborgen, moet het wetsontwerp, waarvan sommige bepalingen nog in twee koninklijke besluiten moeten worden omgezet, zo snel mogelijk worden aangenomen.

II. — ALGEMENE BESPREKING

A. Betogen van de leden

Mevrouw Rita Bellens (N-VA) stelt vast dat het ter bespreking voorliggende wetsontwerp volgens de geïntegreerde impactanalyse (DOC 54 1818/001, blz. 24) een gunstige impact zal hebben op de kleine en middelgrote ondernemingen. Kan de minister enige toelichting ter zake verstrekken?

cinquante-deux pays). La marge de manœuvre de 10 % permet une flexibilité propre à l'autonomie d'initiative du secteur.

Le projet de loi à l'examen permet également de coordonner les efforts. Les CSC définiront notamment les objectifs stratégiques à atteindre par la coopération non gouvernementale dans ces pays ou sur ces thèmes et ils joueront le rôle de cadre global pour les programmes de la coopération non gouvernementale. Le développement de synergies entre les organisations sera fortement encouragé. C'est sur la base de ces CSC que le dialogue stratégique sera organisé entre l'administration et les acteurs.

La simplification administrative sera réalisée (1) par la diminution du nombre d'instruments de subvention (seul le programme subsistera), (2) par une meilleure identification des catégories d'acteurs non gouvernementaux, ce qui permettra de standardiser davantage les modalités des relations, dans le respect des caractéristiques spécifiques de chacun, (3) par la diminution des exigences imposées en matière d'information en ce qui concerne les parties du programme qui relèvent d'un CSC et (4) par l'adoption d'une approche plus transversale (par CSC) de l'évaluation des programmes par l'administration. D'autres éléments de simplification administrative seront repris lors de la révision de l'arrêté royal du 25 avril 2014.

Enfin, le ministre précise que les articles 10 et 11 du projet de loi rendent possible la subvention de programmes qui doivent débiter le 1^{er} janvier 2017 et pour lesquels les étapes préalables d'introduction et d'appréciation des différents dossiers (CSC et programmes) doivent avoir lieu dès mai 2016. Pour des raisons de clarté et de sécurité juridique et afin de garantir la continuité des actions de la coopération non gouvernementale, le projet de loi, dont certaines dispositions doivent encore être traduites dans deux arrêtés royaux, doit être adopté dans les plus brefs délais.

II. — DISCUSSION GÉNÉRALE

A. Interventions des membres

Mme Rita Bellens (N-VA) constate que, selon l'analyse d'impact intégrée (DOC 54 1818/001, p. 30), le présent projet de loi aura un impact positif sur les petites et moyennes entreprises. Le ministre peut-il apporter des précisions en la matière?

Artikel 2 van het wetsontwerp strekt ertoe het begrip “niet-gouvernementele organisatie” te vervangen door het begrip “organisatie van de civiele maatschappij”. In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat “de weergehouden definitie voor de organisatie van de civiele maatschappij [...] diegene [is] die door de Europese Commissie wordt gebruikt” (*ibidem*, blz. 5). De definitie van de Europese Commissie behelst echter ook de economische operatoren. Moet daaruit worden geconcludeerd dat de privéactoren ook als “organisaties van de civiele maatschappij” moeten worden beschouwd?

Voorts merkt de spreekster op dat de definitie van meerdere nieuwe concepten bijzonder ruim en onnauwkeurig is opgevat. In dat verband verwijst zij naar de definitie van de “institutionele actoren”. Kan de gemeentelijke adviesraad krachtens de in uitzicht gestelde wet als een “institutionele actor” worden beschouwd? Een dergelijke raad zou het evenwel moeilijk hebben om aan de subsidievoorwaarden te voldoen. De Raad van State maakt in zijn advies nr. 59 106/4 van 12 april 2016 in dat verband de volgende opmerking: “De ontworpen definities en de bepalingen van de artikelen 26 en 27 die geacht worden daarmee overeen te stemmen, vertonen niet altijd een perfecte samenhang. Zo worden meer bepaald de definitie van “de institutionele actor” die in het ontworpen artikel 2, 6°/1 gegeven wordt, en de bepaling van het ontworpen artikel 26, § 3, 1°, waarin wordt voorgeschreven over welke kenmerken een organisatie moet beschikken om te worden erkend als institutionele actor, niet helemaal op dezelfde manier geformuleerd” (*ibidem*, blz. 37).

Ook de begrippen “koepel” en “federatie” zijn onvoldoende duidelijk gedefinieerd, wat zou kunnen leiden tot de veronderstelling dat een van beide overbodig is. Ook in dat verband verwijst mevrouw Bellens eens te meer naar een opmerking van de Raad van State: “de definities van “de federatie” en “de koepel” die gegeven worden in het ontworpen artikel 2, 6°/2 en 6°/3, volstaan niet om deze twee categorieën van organisaties concreet van elkaar te onderscheiden als organisatie van de civiele maatschappij” (*ibidem*, blz. 40).

Tevens merkt de Raad van State op dat “de definitie van de uitdrukking “geïntegreerd beleid”, dat luidens artikel 6 in de plaats zou komen van artikel 2, 9°, van de wet van 19 maart 2013, en die in verband moet worden gebracht met de bepalingen die vervat liggen in het ontworpen artikel 13, [...] eveneens veel te vaag en onduidelijk [is]” (*ibidem*, blz. 42). Waarom heeft de regering geen rekening gehouden met het verzoek van de Raad van State het voorontwerp van wet ingevolge daarvan te herzien?

L'article 2 du projet de loi vise à remplacer la notion d'“organisation non gouvernementale” par celle d'“organisation de la société civile”. Selon l'exposé des motifs, “la définition retenue pour l'organisation de la société civile est celle utilisée par la Commission européenne” (*ibid.*, p. 5). Or, la Commission inclut les opérateurs économiques dans sa définition. Faut-il en conclure que des acteurs privés pourront également être considérés comme des “organisations de la société civile”?

L'intervenante observe par ailleurs que la définition de plusieurs nouveaux concepts est particulièrement large et peu précise. Elle cite l'exemple des “acteurs institutionnels”. Le conseil consultatif communal pourra-t-il être considéré comme un acteur institutionnel en vertu de la future loi? Un tel conseil aurait toutefois des difficultés à remplir les conditions requises pour obtenir une subvention. Dans son avis n° 59 106/4 du 12 avril 2016, le Conseil d'État fait ainsi remarquer qu'“il n'y a pas toujours une parfaite cohérence entre les définitions en projet et les dispositions censées y correspondre aux articles 26 et 27. Ainsi notamment, la définition de “l'acteur institutionnel” que procure l'article 2, 6°/1, en projet et la disposition qui, à l'article 26, § 3, 1°, en projet, détermine les caractéristiques que doit présenter une organisation pour être accréditée en qualité d'acteur institutionnel sont libellées en des termes qui ne sont pas pleinement concordants” (*ibid.*, p. 37).

De même, la définition des concepts de “coupole” et de “fédération” manque de précision, ce qui pourrait faire supposer que l'un des deux est superflu. Mme Bellens renvoie ici aussi à la remarque du Conseil d'État selon laquelle “les définitions de “la fédération” et de “la coupole” fournies par l'article 2, 6°/2 et 6°/3, en projet ne suffisent pas à discerner concrètement ce qui différencie ces deux catégories d'organisations, en ce qui concerne les organisations de la société civile” (*ibid.*, p. 40).

Le Conseil d'État observe aussi que “la définition de l'expression “politique intégrée”, par laquelle l'article 6 suggère de remplacer l'article 2, 9°, de la loi du 19 mars 2013 et qui est à mettre en rapport avec les dispositions figurant dans l'article 13 en projet, est également beaucoup trop vague et imprécise” (*ibid.*, p. 42). Pourquoi le gouvernement n'a-t-il pas tenu compte de la demande du Conseil d'État de revoir l'avant-projet de loi en conséquence?

Artikel 5 van het wetsontwerp strekt tot vervanging van het concept “programma” door het concept “interventie van ontwikkelingssamenwerking”. Het concept “programma” wordt in andere bepalingen van het wetsontwerp echter behouden. In de memorie van toelichting wordt in dat verband aangegeven dat “de specifieke betekenis van een programma binnen respectievelijk de niet-gouvernementele samenwerking en de humanitaire hulp wordt verduidelijkt in de tekst van de wet zelf” (*ibidem*, blz. 6). De spreker vindt daarvan echter geen enkele definitie terug.

Voorts vraagt mevrouw Bellens zich af of de organisaties van de civiele maatschappij nog de vorm van verenigingen zonder winstoogmerk zullen moeten aannemen om te worden geaccrediteerd. De ontworpen bepalingen verwijzen immers niet langer naar de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen. Waarom niet?

De spreker is verheugd dat de institutionele actoren zich voortaan in federaties zullen kunnen verenigen, wat de dialoog met de overheden zal faciliteren.

De afdeling Wetgeving van de Raad van State merkt op dat, “waar het voorontwerp zowel de organisaties die institutionele actoren vertegenwoordigen als de organisaties die organisaties van de civiele maatschappij vertegenwoordigen, het voordeel laat genieten van de regeling die van toepassing is op de federaties, dat niet geldt voor de regeling die het vaststelt voor de koepels. Deze laatste regeling zou immers uitsluitend ten goede komen aan organisaties die organisaties van de civiele maatschappij verenigen, en niet aan organisaties die institutionele actoren verenigen. Ze vraagt zich af op welke grond die aanvaardbaar is in het licht van het gelijkheidsbeginsel en van het beginsel van non-discriminatie, dat verschil in behandeling bij het voorontwerp ingevoerd wordt” (*ibidem*, blz. 40). Kan de minister antwoorden op die opmerking?

De memorie van toelichting stelt het volgende: “Door de maximale duur van een humanitair programma in de wet te verankeren, verhindert men de Belgische Ontwikkelingssamenwerking zich aan te passen aan de goede praktijken van de humanitaire hulp.” (*ibidem*, blz. 12). Desalniettemin legt artikel 13 de maximumduur van een humanitair project vast op vijf jaar. Is dat niet tegenstrijdig?

Ondanks die enkele onnauwkeurigheden schaaft mevrouw Bellens zich achter de ter bespreking voorliggende bepalingen, want ze sluiten goed aan bij het door de regering gevoerde beleid. Het geïntegreerd

L'article 5 du projet de loi vise à remplacer le concept de “programme” par celui d’“intervention de coopération au développement”. Pourtant, ce concept de “programme” continue à être utilisé dans d'autres dispositions du projet. L'exposé des motifs précise à ce propos que “la signification spécifique d'un programme pour respectivement la coopération non gouvernementale et l'aide humanitaire est définie dans le texte de la loi elle-même” (*ibid.*, p. 6). L'oratrice ne retrouve toutefois aucune définition en la matière.

Par ailleurs, Mme Bellens se demande si les organisations de la société civile devront encore être constituées en associations sans but lucratif pour être accréditées. Les dispositions en projet ne font en effet plus référence à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations. Pourquoi?

L'intervenante se réjouit que les acteurs institutionnels puissent dorénavant se regrouper en fédérations, ce qui facilitera le dialogue avec les autorités publiques.

La section de législation du Conseil d'État observe “qu'alors que l'avant-projet fait bénéficier du régime applicable aux fédérations aussi bien des organisations qui représentent des acteurs institutionnels que celles qui représentent des organisations de la société civile, il n'en va pas de même du régime qu'il prévoit pour les coupoles: ce dernier est en effet appelé à bénéficier uniquement à des organisations qui associent des organisations de la société civile, et non pas à des associations d'acteurs institutionnels. Elle se demande pour quel motif admissible au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination l'avant-projet opère cette différence de traitement” (*ibid.*, p. 40). Le ministre peut-il répondre à cette remarque?

Selon l'exposé des motifs, “le fait de fixer dans la loi la durée maximale d'un programme humanitaire empêche la Coopération belge au Développement de s'adapter aux bonnes pratiques de l'aide humanitaire” (*ibid.*, p. 12). Pourtant, l'article 13 du projet de loi fixe la durée maximale d'un projet humanitaire à cinq ans. N'y a-t-il pas là contradiction?

Malgré ces quelques imprécisions, Mme Bellens se dit favorable aux dispositions à l'examen car elles s'intègrent bien à la politique menée par le gouvernement. La politique intégrée et le cadre stratégique commun

beleid en het gemeenschappelijk strategisch kader bieden enorme synergievoordelen bij de Belgische Ontwikkelingssamenwerking.

Volgens mevrouw Gwenaëlle Grovonius (PS) moet dit wetsontwerp ten gronde worden bijgestuurd; ten bewijze daarvan wijst zij op de talrijke opmerkingen van de Raad van State in zijn advies van 12 april 2016. Waarom heeft de minister maar met een beperkt aantal van die opmerkingen rekening gehouden?

Veel actoren van de niet-gouvernementele samenwerking verkeren momenteel in een juridisch vacuüm, maar waarvoor de minister zelf verantwoordelijk is, daar hij zonder de goedkeuring van dit wetsontwerp af te wachten, heeft beslist de *screening* aan te vatten met als doel de erkenningen bij de tijd te brengen van de ngo's en de andere actoren van de niet-gouvernementele samenwerking die toegang hebben tot overheidsfinanciering, de gemeenschappelijke strategische kaders uit te stippelen en de procedure tot toekenning van de nieuwe erkenningen op gang te brengen.

Waarom bevat het wetsontwerp geen overgangsbepalingen voor het geval waarin een organisatie werd erkend of een verzoek tot erkenning als federatie of als koepel heeft ingediend voordat de nieuwe bepalingen in werking zijn getreden? Hoe zal derhalve kunnen worden voorkomen dat bepaalde actoren beroep instellen zodra de ter bespreking voorliggende bepalingen in werking zullen zijn getreden?

Volgens de Raad van State moet de regering van een onmiddellijke inwerkingtreding van dit wetsontwerp afzien "teneinde elkeen een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels" (*ibidem*, blz. 47). Waarom heeft de minister met die opmerking geen rekening gehouden?

Wanneer zullen de koninklijke uitvoeringsbesluiten worden uitgevaardigd? Zullen die besluiten voor overleg worden voorgelegd aan de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking? Wordt ook de Kamer van volksvertegenwoordigers bij de zaak betrokken?

Evenals de vorige spreekster beklemtoont mevrouw Grovonius dat een aantal definities te vaag zijn opgesteld. Verscheidene concepten dienen te worden verduidelijkt; wat moet bijvoorbeeld worden verstaan onder "autonomie", "institutionele actoren" of "aantoonbaar maatschappelijk draagvlak"?

De definitie van het begrip "organisatie van de civiele maatschappij" verschilt van die welke voorkwam in het voorontwerp van wet, die erin voorzag dat die "haar maatschappelijk doel, haar activiteiten en haar

offrent d'énormes avantages en termes de synergies au sein de la Coopération belge au Développement.

Mme Gwenaëlle Grovonius (PS) estime que le présent projet de loi doit être fondamentalement revu. Elle en veut pour preuve les nombreuses remarques formulées par le Conseil d'État dans son avis du 12 avril 2016. Pourquoi le ministre n'a-t-il pris en compte qu'un nombre limité de ces observations?

De nombreux acteurs de la coopération non gouvernementale se retrouvent aujourd'hui dans un vide juridique pour lequel le ministre est lui-même responsable puisqu'il a décidé, sans attendre l'adoption du présent projet de loi, de lancer le *screening* destiné à actualiser les accréditations des ONG et autres acteurs de la coopération non gouvernementale ayant accès à un financement public, définir les cadres stratégiques communs et entamer la procédure d'octroi des nouvelles accréditations.

Pourquoi le texte en projet ne contient-il pas de dispositions transitoires couvrant le cas où une organisation a été agréée ou a demandé à être agréée en qualité de fédération ou de coupole avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions? Comment va-t-on dès lors pouvoir éviter que certains acteurs introduisent un recours une fois que les dispositions à l'examen seront entrées en vigueur?

Le Conseil d'État estime que le gouvernement doit renoncer à une entrée en vigueur immédiate du présent projet de loi "afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles" (*ibid.*, p. 47). Pourquoi le ministre n'a-t-il pas tenu compte de cette remarque?

Quand seront pris les arrêtés royaux d'exécution? Ces arrêtés seront-ils soumis aux acteurs de la coopération non gouvernementale pour concertation? La Chambre des représentants sera-t-elle également impliquée?

Comme la préopinante, Mme Grovonius souligne par ailleurs le caractère trop vague d'un certain nombre de définitions. Plusieurs concepts méritent une clarification. Que faut-il par exemple entendre par "autonomie", "acteurs institutionnels" ou encore "assise sociétale démontrée"?

La définition de l'"organisation de la société civile" est différente de celle qui figurait dans l'avant-projet de loi, qui prévoyait que cette organisation puisse définir "de manière autonome son objet social, ses activités et

organisatiewijze autonoom bepaalt en wiens autonomie rust op een aantoonbaar maatschappelijk draagvlak". Waarom werd die definitie veranderd?

Vervolgens wenst de spreekster nadere toelichting over een aantal aspecten.

— In welke erkenningsvoorwaarden wordt voor de verschillende actoren voorzien? Wat is in het Frans het verschil tussen een “*accréditation*” en een “*agrément*”? Wat zijn de gevolgen voor de actoren en hun financiering?

— Wat is het verschil tussen een “koepel” en een “federatie”? De spreekster heeft de indruk dat de koepel niet langer de rol van pleitbezorger zal spelen. Is dat een bewuste keuze?

— Wat is de meerwaarde van het gemeenschappelijk strategisch kader ten opzichte van de vigerende procedure? In welk opzicht komt het beter tegemoet aan de vereisten en reële situaties van de actoren in het veld? De memorie van toelichting stelt het volgende: “Daarnaast, gebeurt de concentratie van de niet-gouvernementele samenwerking niet meer op basis van een vaste en limitatieve landenlijst maar op basis van een lijst van gsk’s die door erkende organisaties wordt bepaald binnen de door de Koning vastgelegde kwantitatieve limieten.” (DOC 54 1818/001, blz. 10).

De minister heeft echter zopas de lijst van partnerlanden van België ingekort om de middelen op bepaalde landen toe te spitsen en om de hulp doeltreffender te maken. Wat is de logica daarvan? Wat wordt verstaan onder “kwantitatieve limieten” en van welke grootteorde zullen die zijn?

— Wat is het verschil tussen de begrippen “programma”, “project” en “interventie van ontwikkelings-samenwerking”? Wat zijn de specifieke eigenschappen van die verschillende interventiemodellen? *Quid* met de al lopende projecten?

— In de memorie van toelichting wordt aangegeven dat de “afschaffing van de ngo-basiserkenning die toegang gaf tot de projectfinanciering [...] geen invloed [heeft] op het verkrijgen van een erkenning” (*ibidem*, blz. 9). Hoe zit dat voor de organisaties die zich enkel met projecten bezighielden?

— Wat artikel 8 van het wetsontwerp betreft, wordt in de memorie van toelichting aangestipt dat de “administratie verwijst naar de hele Federale Overheidsdienst Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking” (*ibidem*, blz. 7). De spreekster hoopt dat die vermelding niet de

son mode d’organisation et qui fonde son autonomie sur une assise sociétale démontrée”. Pourquoi avoir modifié cette définition?

L’oratrice souhaite ensuite obtenir des précisions sur les points suivants.

— Quelles sont les conditions d’accréditation prévues pour les différents acteurs? Quelle est la différence entre une “accréditation” et un “agrément”? Quelles sont les conséquences pour les acteurs et leur financement?

— Quelle est la différence entre une “coupole” et une “fédération”? L’intervenante a l’impression que la coupole ne jouera plus le rôle de plaidoyer. Est-ce un choix volontaire?

— Quelle est la plus-value du cadre stratégique commun par rapport à la procédure actuelle? En quoi répond-t-il mieux aux exigences et réalités des acteurs de terrain? Selon l’exposé des motifs (DOC 54 1818/001, p. 10), “la concentration de la coopération non gouvernementale ne se fait plus sur base d’une liste de pays fixe et limitative, mais sur la liste de CSC déterminée par les organisations accréditées dans les limites quantitatives établies par le Roi”.

Or, le ministre vient de diminuer la liste des pays partenaires de la Belgique afin de concentrer les moyens sur certains pays et augmenter l’efficacité de l’aide. Quelle est la logique? Qu’entend-on par “limites quantitatives” et quelle sera leur ordre de grandeur?

— Quelle est la différence entre les concepts de “programme”, de “projet” et d’“intervention de coopération au développement”? Quelles sont les spécificités de ces différents modèles d’intervention? Qu’advient-il des projets déjà en cours?

— L’exposé des motifs indique que “la suppression de l’agrément de base ONG, qui donnait accès au financement par projet, n’a pas d’impact sur l’obtention d’une accréditation” (*ibid.*, p. 9). Qu’en est-il pour les organisations qui s’occupaient uniquement de projets?

— Pour ce qui concerne l’article 8 du projet de loi, l’exposé des motifs précise que “l’administration renvoie vers tout le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement” (*ibid.*, p. 7). L’intervenante espère que cette mention n’annonce pas une future fusion entre la diplomatie et la Coopération

aankondiging is van een toekomstige fusie tussen de diplomatie en de Belgische Ontwikkelingssamenwerking, als onderdeel van een ruimere hervorming.

— Het begrip “geïntegreerd beleid” is heel vaag. Mevrouw Grovonius vreest dat de minister die onduidelijkheid zal gebruiken om minder belang te schenken aan bepaalde thema’s (zoals hongerbestrijding of sociale bescherming) die minder aantrekkelijk zijn in het kader van zijn nieuwe benadering, die meer toegespitst is op de privésector. Kan de minister verduidelijken wat hij bedoelt met “geïntegreerd beleid”? *Quid* met de in de wet van 19 maart 2013 beschreven specifieke prioriteiten van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking?

— De spreekster wil vervolgens verduidelijkingen over de subsidiëringprocedures, vervat in artikel 10 van het wetsontwerp, waarbij een onderscheid wordt gemaakt tussen de “civiele maatschappij” en de “institutionele actoren”. Welke procedure zal worden gevolgd voor organisaties die deels tot die twee categorieën behoren? De Raad van State vraagt zich overigens af “op welke grond die aanvaardbaar is in het licht van het gelijkheidsbeginsel en van het beginsel van non-discriminatie, dat verschil in behandeling bij het voorontwerp ingevoerd wordt” (*ibidem*, blz. 40).

— In de memorie van toelichting wordt voorts gepreciseerd dat het “lopende proces van erkenning als ngo of toekenning van het statuut van partner van de niet-gouvernementele samenwerking [...] op die manier gemakkelijk [kan] worden overgedragen naar de nieuwe categorieën actoren” (*ibidem*, blz. 8). Hoe en met welke waarborgen zal die overdracht plaatsvinden?

— De minister heeft aangegeven dat hij voorziet in een “comfortabele” overgangperiode om de sector te professionaliseren. Hoe kan evenwel worden voorzien in een overgangperiode als het hervormingsproces al is begonnen, maar zonder juridische grondslag? Hoelang zal die overgangperiode duren? Wat zijn, behalve de nieuwe criteria met betrekking tot de boekhouding (analytische boekhouding en commissaris van de rekeningen), de andere middelen die de minister wenst te implementeren om de sector te professionaliseren?

— De Raad van State stelt eveneens vast dat het “voorontwerp [...] ‘de organisatie van de civiele maatschappij’ [definieert] als ‘de vereniging zonder winstoogmerk die haar maatschappelijk doel (...) autonoom bepaalt (...)’”. Die definitie sluit bijgevolg de categorie van de stichtingen uit” (*ibidem*, blz. 41). Kan de minister ter zake verduidelijkingen aanbrengen? Vallen de stichtingen onder de concepten “koepel” of “federatie”?

belge au Développement dans le cadre d’une réforme plus large.

— La notion de “politique intégrée” est extrêmement floue. Mme Grovonius craint que le ministre n’utilise ce manque de précision pour accorder moins d’importance à certaines thématiques comme la lutte contre la faim ou la protection sociale, moins séduisantes dans le cadre de sa nouvelle approche davantage orientée vers le secteur privé. Le ministre peut-il préciser ce qu’il entend par “politique intégrée”? Qu’advient-il des priorités spécifiques de la Coopération belge au Développement définies dans la loi du 19 mars 2013?

— L’oratrice souhaite ensuite obtenir des précisions sur les procédures de subvention prévues à l’article 10 du projet de loi, en faisant notamment la distinction entre la “société civile” et les “acteurs institutionnels”. Quelle sera la procédure suivie pour les organisations qui seraient à cheval sur ces deux catégories? Le Conseil d’État se demande d’ailleurs “pour quel motif admissible au regard des principes constitutionnels d’égalité et de non-discrimination l’avant-projet opère cette différence de traitement” (*ibid.*, p. 40).

— L’exposé des motifs précise d’autre part que “le processus en cours d’agrément comme ONG ou d’octroi du statut de partenaire de la coopération non gouvernementale est ainsi transférable aisément aux nouvelles catégories d’organisations”. Comment et avec quelles garanties ce transfert aura-t-il lieu?

— Le ministre a indiqué qu’il prévoit une période de transition “confortable” afin de professionnaliser le secteur. Comment prévoir une période de transition alors que le processus de réforme est déjà engagé dans un contexte de vide juridique? Combien de temps cette période transitoire durera-t-elle? Hormis les nouveaux critères en termes de comptabilité (comptabilité analytique et commissaire aux comptes), quels sont les autres moyens que le ministre compte mettre en œuvre pour professionnaliser le secteur?

— Le Conseil d’État constate également que “l’avant-projet définit “l’organisation de la société civile” comme “l’association sans but de lucre [lire: sans but lucratif] qui définit de manière autonome son objet social ...”. Cette définition exclut donc la catégorie des fondations” (*ibid.*, p. 41). Le ministre peut-il apporter des précisions en la matière? Les fondations sont-elles concernées par les concepts de “coupole” ou de “fédération”?

— Dit wetsontwerp wordt geacht voor verscheidene erkende organisaties de indiening van gemeenschappelijke programma's te vergemakkelijken. Hoe zal dat mechanisme werken?

— Wat de humanitaire programma's betreft, herinnert mevrouw Grovonius eraan dat de regering in januari 2016 de voorstelling van een auditrapport over B-Fast had aangekondigd; dit rapport werd evenwel nog niet bezorgd aan de Kamer van volksvertegenwoordigers. Worden in dit wetsontwerp ter zake al lessen getrokken uit dat rapport?

— De maximale looptijd van een humanitair programma wordt voortaan vastgesteld op vijf jaar. Bestaat dan niet het gevaar dat de actoren van de humanitaire hulp zich zullen opmaken voor een langdurige aanwezigheid en de plaats zullen innemen van de lokale (openbare) structuren of van de op het terrein aanwezige ngo's?

— Kan de minister nauwkeuriger aangeven welke gevolgen deze hervorming heeft voor drie specifieke actoren, te weten de vakbonden, de ziekenfondsen en de organisaties van de diaspora? De Raad van State wijst er immers op dat “de vakbonden en de ziekenfondsen niet of niet noodzakelijk voldoen aan alle voorwaarden waaraan een organisatie krachtens het ontworpen artikel 26 moet beantwoorden om te worden erkend in de categorie van de organisaties van de civiele gemeenschap” (*ibid.*, blz. 38). Het gaat in het bijzonder om de voorwaarde dat de organisatie als vzw moet zijn opgericht om voor een subsidie in aanmerking te komen. Hoe zal de minister dat knelpunt wegwerken?

— Tot slot vraagt de spreekster welke gevolgen dit wetsontwerp heeft voor de gemeenschappen.

De heer Tim Vandenput (Open Vld) is ingenomen met dit wetsontwerp, dat noodzakelijk is om de Belgische Ontwikkelingssamenwerking aan te passen aan een nieuw tijdperk inzake internationale samenwerking, met als doel met de beschikbare budgettaire middelen zo veel mogelijk te verwezenlijken en in het veld de meest geschikte partners te vinden. Dit wetsontwerp moet leiden tot minder versnippering van de inspanningen en tot meer complementariteit en samenhang.

Humanitaire hulp is volgens de spreker heel belangrijk, zoals blijkt uit het optreden omtrent het conflict in Syrië. Humanitaire hulp moet ook deel uitmaken van een ruimer beleid. Daarom is het belangrijk dat de humanitaire programma's worden verlengd.

De heer Vandenput wenst verduidelijking over de begrippen “koepel” en “federatie”, en over de verschillen

— Le présent projet de loi est censé faciliter l'introduction de programmes communs pour plusieurs organisations accréditées. Comment ce mécanisme va-t-il fonctionner?

— En ce qui concerne les programmes humanitaires, Mme Grovonius rappelle que le gouvernement avait annoncé la présentation d'un rapport d'audit relatif à B-Fast en janvier 2016 mais ce rapport n'a toujours pas été communiqué à la Chambre des représentants. Le présent projet de loi tire-t-il déjà des leçons en la matière?

— La durée maximale d'un programme humanitaire étant dorénavant fixée à cinq ans, n'y a-t-il pas un risque de voir les acteurs humanitaires s'installer dans la durée et se substituer aux structures (publiques) locales ou à des ONG présentes sur le terrain?

— Le ministre peut-il préciser l'impact de la présente réforme sur trois acteurs spécifiques que sont les syndicats, les mutuelles et les organisations de la diaspora. En effet, le Conseil d'État attire l'attention sur le fait que “les syndicats et les mutuelles ne remplissent pas ou pas forcément toutes les conditions auxquelles doit satisfaire une organisation, en vertu de l'article 26 en projet, pour être accréditée dans la catégorie des organisations de la société civile”. Il s'agit en particulier de l'obligation d'être constituée en asbl pour pouvoir bénéficier d'une subvention (*ibid.*, p. 38). Comment le ministre entend-il répondre à cette difficulté?

— Enfin, l'oratrice demande quel est l'impact du présent projet de loi pour les communautés.

M. Tim Vandenput (Open Vld) salue le présent projet de loi qui est nécessaire pour adapter la Coopération belge au Développement à une ère nouvelle en matière de coopération internationale, l'objectif étant d'avoir un maximum d'impact avec les moyens budgétaires disponibles et de rechercher les partenaires les plus adéquats sur le terrain. Ce projet de loi doit conduire à un moindre éparpillement des efforts mais à plus de complémentarité et de cohérence.

L'aide humanitaire est un instrument essentiel. Le membre en veut pour preuve les interventions dans le cadre du conflit en Syrie. L'aide humanitaire doit aussi s'inscrire dans une politique plus large. C'est pourquoi il est important de prolonger la durée des programmes humanitaires.

M. Vandenput souhaite obtenir des précisions quant aux concepts de “couple” et de “fédération” et aux

tussen beide begrippen. Welke gevolgen heeft deze hervorming in de praktijk voor die organisaties?

Artikel 27 van de wet van 19 maart 2013, zoals dat wordt vervangen bij artikel 11 van dit wetsontwerp, beoogt een betere coördinatie van de niet-gouvernementele samenwerking. Hoe is de minister van plan de coördinatie tussen de gouvernementele en de niet-gouvernementele samenwerking in de partnerlanden te realiseren?

Mevrouw Fatma Pehlivan (sp.a) is het eens met de belangrijkste doelstelling van dit wetsontwerp, te weten de doeltreffendheid van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking vergroten. Zij verheugt er zich ook over dat de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking autonoom mogen blijven beslissen welke strategie ze zullen hanteren en welke landen ze zullen helpen. Een te streng kader opleggen zou in het werkveld een negatief effect hebben.

Het lid wenst niettemin een aantal opmerkingen te maken.

De jongste hervorming van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking dateert pas van 2013. Veeleer dan altijd maar te hervormen, zou het beter zijn te zorgen voor continuïteit en duurzaamheid van de samenwerking in het veld. De minister verklaart dat hij voor meer administratieve vereenvoudiging is, maar dit wetsontwerp dreigt de administratieve werklast van de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking nog te doen toenemen.

Zorgen voor meer complementariteit en synergie tussen die actoren is op zich een terechte doelstelling, maar door gemeenschappelijke strategische kaders vast te stellen, komt er een extra laag in de structuur van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking.

Bovendien berusten die gemeenschappelijke strategische kaders op een louter Belgische aanpak, omdat ze niet (of te weinig) voorzien in samenwerking met en consolidatie bij de internationale netwerken, waarvan de kracht vooral ligt in het schaalvoordeel en de vergroting van de capaciteit.

Op grond van die verschillende elementen vraagt de spreekster zich af of deze hervorming de ontwikkelingssamenwerking écht doeltreffender en duurzamer zal maken.

Vervolgens wijst ze op het advies van de Raad van State, die onder meer het volgende opmerkt: “[d]e inhoud van sommige bestanddelen van de definities van

différences existant entre les deux. Quelles seront les effets de la présente réforme pour ces organisations dans la pratique?

L'article 27 de la loi du 19 mars 2013, tel que remplacé par l'article 11 du présent projet de loi, vise à assurer une meilleure coordination au sein de la coopération non gouvernementale. Comment le ministre entend-il réaliser la coordination entre la coopération gouvernementale et non gouvernementale dans les pays partenaires?

Mme Fatma Pehlivan (sp.a) souscrit à l'objectif principal du présent projet de loi qui est d'augmenter l'efficacité de la Coopération belge au Développement. Elle se réjouit également que les acteurs de la coopération non gouvernementale puissent conserver leur autonomie en ce qui concerne le choix de leurs stratégies et des pays bénéficiant de leur aide. Imposer un cadre trop rigoureux aurait un impact négatif sur le terrain.

Elle souhaite néanmoins formuler un certain nombre de remarques.

La dernière réforme de la Coopération belge au Développement ne date que de 2013. Plutôt que de multiplier les réformes, il serait préférable d'assurer la continuité et la durabilité de la coopération sur le terrain. Alors que le ministre assure vouloir privilégier la simplification administrative, le présent projet de loi risque d'encore augmenter davantage les charges administratives des acteurs de la coopération non gouvernementale.

Assurer plus de complémentarités et de synergies entre ces acteurs est un bon objectif en soi mais la définition de cadres stratégiques communs ne fait qu'ajouter une couche supplémentaire dans la structure de la Coopération belge au Développement.

En outre, ces cadres stratégiques communs reposent sur une approche belgo-belge puisqu'ils ne prévoient pas ou trop peu de collaboration et de synergies au sein de réseaux internationaux dont la force réside principalement dans les économies d'échelle et l'augmentation des capacités.

Sur la base de ces divers éléments, l'intervenante se demande si la présente réforme réussira réellement à rendre la coopération au développement plus efficace et durable.

Elle revient ensuite sur l'avis du Conseil d'État, qui fait entre autres remarquer que “le contenu de certains éléments des définitions des organisations

de organisaties, die ingevoegd zouden worden in artikel 2 van de wet van 19 maart 2013, wordt ook weergegeven in verscheidene bepalingen van de ontworpen artikelen 26 en 27. Die werkwijze leidt tot overlappingsen.” (DOC 54 1818/001, blz. 37). Heeft de minister rekening gehouden met die opmerking?

Tot slot is ook mevrouw Pehlivan bezorgd over het feit dat de vakbonden en de ziekenfondsen niet alle voorwaarden vervullen waaraan een organisatie op grond van het ontworpen artikel 26 moet voldoen om te worden erkend als organisatie van de civiele maatschappij. Waarom heeft de minister geen rekening gehouden met de opmerking dienaangaande van de Raad van State?

De heer Benoît Hellings (Ecolo-Groen) is verheugd dat over dit wetsontwerp breed overleg heeft plaatsgevonden met de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking, en meer bepaald met de koepels. De sector is vragende partij voor een dringende bespreking van deze bepalingen, onder meer om vanaf 1 januari 2017 in hun financieringsbehoeften te voorzien.

Het nieuwe wettelijk kader zal worden aangevuld met koninklijke besluiten. Wat is hiervoor het tijdspad? Kan de minister aangeven welke de krachtlijnen van die besluiten zullen zijn? Volgens de informatie waar de spreker over beschikt, zou de taak “pleidooiwerk” via een koninklijk besluit bij de taak “ontwikkelingseducatie” worden ondergebracht.

Eerder dit jaar begon *Deloitte* met een doorlichting van de ngo's; zes jaar geleden had *PwC* dat ook al gedaan. Hebben de resultaten van die evaluaties het nieuwe rechtskader beïnvloed? Zullen ze een impact hebben op de beslissing van de regering bij de erkennings- en subsidieprocedures?

Volgens de heer Hellings hebben die twee auditkantoren niet de vereiste expertise om de activiteiten van de ngo's in het veld te beoordelen. Het zou bovendien zeer kies zijn om de keuzes inzake erkenning en subsidiëring te doen afhangen van een evaluatie door twee bedrijven die rechtstreeks betrokken zijn bij de belastingontwijking op wereldschaal. Belastingontwijking heeft immers ontegensprekelijk een negatieve impact op de financiering van de Staten in het Zuiden.

Mevrouw Els Van Hoof (CD&V) steunt dit wetsontwerp, dat er gekomen is na lang overleg met de sector. Het zal een einde maken aan de huidige juridische leemte inzake erkenning en subsidiëring.

qu'il est envisagé d'insérer dans l'article 2 de la loi du 19 mars 2013 trouve un écho dans plusieurs dispositions figurant aux articles 26 et 27 en projet. Cette manière de procéder conduit à des doubles emplois” (DOC 54 1818/001, p. 37). Le ministre a-t-il tenu compte de cette remarque?

Enfin, Mme Pehlivan s'inquiète elle aussi du fait que les syndicats et les mutuelles ne remplissent pas toutes les conditions auxquelles doit satisfaire une organisation, en vertu de l'article 26 en projet, pour être accréditée dans la catégorie des organisations de la société civile. Pourquoi le ministre n'a-t-il pas tenu compte de la remarque du Conseil d'État en la matière?

M. Benoît Hellings (Ecolo-Groen) se réjouit que le présent projet de loi ait été soumis à une large concertation avec les acteurs de la coopération non gouvernementale, et en particulier avec les coupoles. Le secteur est demandeur d'un examen en urgence des présentes dispositions, notamment afin d'assurer leurs besoins de financement à partir du 1^{er} janvier 2017.

Le nouveau cadre légal sera complété par des arrêtés royaux. Quel sera le calendrier? Le ministre peut-il indiquer quelles seront les idées de base retenues dans ces arrêtés? Selon les informations dont dispose l'orateur, le rôle de plaider serait intégré par un arrêté royal dans la tâche “éducation à l'environnement”.

Les ONG ont été soumises à un audit par la société *Deloitte* en 2016. Un audit analogue avait déjà été réalisé six ans plus tôt par *PwC*. Les résultats de ces évaluations ont-ils eu un impact sur le nouveau cadre juridique? Vont-ils orienter le choix du gouvernement lors des procédures d'accréditation et de subvention?

M. Hellings estime que ces deux sociétés d'audit n'ont pas les compétences requises pour évaluer les activités des ONG sur le terrain et il fait en outre remarquer qu'il serait particulièrement délicat de faire dépendre les choix en matière d'accréditation et de subvention d'une évaluation réalisée par deux sociétés qui sont directement impliquées dans l'évasion fiscale à l'échelle internationale. En effet, l'évasion fiscale a un impact négatif certain sur le financement des États du Sud.

Mme Els Van Hoof (CD&V) est favorable au présent projet de loi qui a fait l'objet d'un long dialogue avec le secteur. Le projet mettra fin au vide juridique existant actuellement en matière d'accréditations et de subventions.

Net als de vorige spreker zou mevrouw Van Hoof graag weten wanneer de voormelde doorlichting klaar zal zijn en welke impact de resultaten ervan zullen hebben op de erkennings- en financieringsprocedure.

Tevens vraagt ze wanneer de gemeenschappelijke strategische kaders zullen worden goedgekeurd.

B. Antwoorden van de vice-eersteminister en minister van Ontwikkelingssamenwerking, Digitale Agenda, Telecommunicatie en Post

1. Algemene opmerkingen

1.1. In welke mate werd het advies van de Raad van State gevolgd?

De minister wijst erop dat het wetsontwerp en de memorie van toelichting met alle suggesties en opmerkingen van de Raad van State rekening houden, behalve in vier gevallen:

— de nauwere omschrijving van het begrip “institutionele actoren” (DOC 54 1815/001, blz. 39 – punt 1, c);

— de nauwere omschrijving van de begrippen “federatie” en “koepels” en het openstellen van de categorie van de koepels voor de institutionele actoren (*ibid.*, blz. 40 – punt 1, d);

— het gebrek aan normatief karakter van het basisprincipe “geïntegreerd beleid” (*ibid.*, blz. 42 – artikelen 6 en 9);

— de suggestie om naar de wet van 27 juni 1921 betreffende de verenigingen zonder winstoogmerk, de internationale verenigingen zonder winstoogmerk en de stichtingen te verwijzen aangezien verschillende verplichtingen die opgenomen zijn in het ontworpen artikel 26, § 1 (over een dubbele boekhouding beschikken, een analytische boekhouding voeren en een commissaris van de rekeningen aanduiden), er uitsluitend toe strekken om verplichtingen in herinnering te brengen die door die wet aan de grote vzw's worden opgelegd (*ibid.*, blz. 42 – artikel 10, 1^o): volgens de minister is een verwijzing naar die wet niet opportuun omdat niet alle erkende organisaties behoren tot de categorie van verenigingen zonder winstoogmerk, internationale verenigingen zonder winstoogmerk of stichtingen.

De Raad van State heeft opgemerkt “dat het uit wetgevingstechnisch oogpunt niet raadzaam is regelgevende elementen zoals rechten of verplichtingen op te nemen in een definitie” (*ibid.*, blz. 38). In antwoord daarop geeft de minister aan dat de overlappingen in

Tout comme l'orateur précédent, Mme Van Hoof souhaite savoir quand l'audit susvisé sera achevé et quel sera l'impact de ses résultats sur la procédure d'accréditation et de financement.

Elle demande également quand les cadres stratégiques communs seront approuvés.

B. Réponses du vice-premier ministre et ministre de la Coopération au développement, de l'Agenda numérique, des Télécommunications et de la Poste

1. Observations générales

1.1. Dans quelle mesure l'avis du Conseil d'État a-t-il été suivi?

Le ministre souligne que le projet de loi et l'exposé des motifs prennent en compte toutes les suggestions et toutes les observations du Conseil d'État, sauf sur quatre points:

— définition plus précise de la notion d'“acteur institutionnel” (DOC 54 1818/001, p. 39 – point 1, c);

— définition plus précise de “la fédération” et de “la coupole” et ouverture de la catégorie des coupoles aux acteurs institutionnels (*ibid.*, p. 40 – point 1, d);

— absence de caractère normatif du principe de base de la “politique intégrée” (*ibid.*, p. 42 – articles 6 et 9);

— la suggestion de renvoyer à la loi du 27 juin 1921 sur les associations sans but lucratif, les associations internationales sans but lucratif et les fondations dès lors que plusieurs des obligations que prévoit l'article 26, § 1^{er}, en projet (comptabilité en partie double, comptabilité analytique et commissaire aux comptes) n'ont d'autre objet que de rappeler des obligations imposées par cette loi aux grandes ASBL (*id.*, p. 42 – article 10, 1^o): le ministre estime qu'il n'est pas opportun de renvoyer à cette loi car toutes les organisations accréditées ne relèvent pas de la catégorie des associations sans but lucratif, des associations internationales sans but lucratif et des fondations.

Pour répondre à la remarque du Conseil d'État selon laquelle “il n'est pas recommandé, d'un point de vue légistique, d'introduire des éléments normatifs, tels que des droits et des obligations, dans une définition” (*ibid.*, p. 38), le ministre indique que les doubles emplois ont

het wetsontwerp werden verbeterd door de normatieve bepalingen uit de definities te schrappen.

1.2. Hoe zal de overgang verlopen tussen de volgens de vigerende wetbepalingen verkregen erkenningen en die welke bij de nieuwe regeling zullen worden toegekend?

De overgang tussen de huidige erkenning of status en de nieuwe erkenningsregeling wordt mogelijk gemaakt doordat de criteria in de beide wetgevingen onderling overeenstemmen. De overgang van de ene naar de andere regeling zal gebeuren op eenvoudig verzoek aan de administratie. Aan de organisaties van de civiele maatschappij worden twee striktere criteria opgelegd: een analytische boekhouding voeren en een commissaris van de rekeningen aanwijzen.

De ngo's die verzoeken om een overheveling van hun erkenning naar een erkenning als organisatie van de civiele maatschappij volgens de nieuwe regeling, beschikken over achttien maanden om te bewijzen dat ze die voorwaarden in acht nemen. Dat volstaat ruimschoots, temeer daar de erkende ngo's al over een analytische boekhouding en ten minste één bedrijfsrevisor beschikken. Zoals wordt gepreciseerd in artikel 15, § 1, van dit wetsontwerp, is ook voor de koepels en de federaties in een overhevelingsmogelijkheid voorzien.

1.3. De risico's op rechtsonzekerheid

Wetgeving wijzigen, is een langzaam proces. De minister heeft er bewust voor gekozen die hervorming op touw te zetten in nauw overleg met de sector. Sinds januari 2015 hebben ruim dertig overlegvergaderingen plaatsgevonden tussen zijn kabinet, de administratie en de betrokken organisaties, dus gemiddeld één vergadering om de twee weken. Dat is een inspanning zonder voorgaande. Ondanks de aangegane verbintenissen is eind 2015 gebleken dat het met die aanpak niet mogelijk zou zijn de oorspronkelijke termijnen aan te houden.

Ook al is het nieuwe rechtskader nog niet daadwerkelijk integraal ingesteld, er heerst volgens de minister geen enkele rechtsonzekerheid. De wet van 19 maart 2013 werd immers bij de wet van 29 mei 2015 gewijzigd om elk juridisch vacuüm te voorkomen; zonder nieuw rechtskader geldt de vigerende regelgeving. Overigens beschikt de sector over alle ontwerpen van wet- en regelgevingsteksten: van ontoreikende communicatie is dus geen sprake.

De minister erkent dat de huidige situatie ongemakkelijk is, nu de programma's 2017-2022 volop worden voorbereid. De onzekerheid blijft echter binnen de perken doordat over de ontworpen teksten na lang overleg

été corrigés dans le projet de loi, en retirant les dispositions normatives des définitions.

1.2. Comment se déroulera la transition entre les agréments obtenus selon les dispositions légales actuelles et les accréditations qui seront octroyées dans le nouveau système?

La transition entre l'agrément ou le statut actuels et le nouveau système d'accréditation est rendue possible par la concordance des critères entre les deux législations. Le passage de l'un à l'autre se fera par simple demande à l'administration. Deux critères plus stricts sont imposés aux organisations de la société civile: disposer d'une comptabilité analytique et désigner un commissaire aux comptes.

Les ONG qui sollicitent une mutation de leur agrément en accréditation en tant qu'organisation de la société civile disposent de dix-huit mois pour apporter la preuve du respect de ces conditions, ce qui est amplement suffisant, d'autant plus que toutes les ONG agréées ont déjà une comptabilité analytique et au moins un réviseur. La mutation est également possible pour les coupoles et les fédérations, comme le précise l'article 15, § 1^{er}, du présent projet de loi.

1.3. Les risques d'insécurité juridique

La modification d'une législation est un processus lent. Le ministre a fait le choix conscient de construire cette réforme en concertation étroite avec le secteur. Le nombre de réunions de concertation entre son cabinet, l'administration et les organisations concernées depuis janvier 2015 dépasse allègrement les trente réunions, soit en moyenne une réunion tous les 15 jours. Il s'agit d'un effort sans précédent. Malgré les engagements pris, il est apparu fin 2015 que cette façon de procéder ne permettrait pas de tenir les délais initiaux.

Même si effectivement, le nouveau cadre juridique n'est pas encore entièrement adopté, le ministre estime qu'il n'y a aucune insécurité juridique. La loi du 19 mars 2013 a en effet été modifiée par la loi du 29 mai 2015 pour éviter tout vide juridique; en l'absence de nouveau cadre juridique, la réglementation actuelle s'applique. Par ailleurs, le secteur dispose de tous les projets de textes législatifs et réglementaires: il n'y a donc aucun déficit en termes de communication.

Le ministre reconnaît que la situation actuelle est inconfortable dans la mesure où la préparation des programmes 2017-2022 bat son plein. Mais puisque les textes en projet ont fait l'objet d'un *gentlemen's*

een *gentlemen's agreement* kon worden gesloten. Bovendien wordt deze hervorming niet alleen gewenst door de regering, maar ook door de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking. De inspanningen die zij doen om het nieuwe juridische raamwerk loyaal toe te passen terwijl het nog niet is aangenomen, is op dat punt een belangrijk signaal.

1.4. Waarom wenst men een onverwijlde inwerking-treding en werd de spoedbehandeling gevraagd? Welk tijdpad geldt voor de koninklijke besluiten?

Voor de regering is het belangrijk dat deze wetgeving in werking treedt vanaf de volgende programmerings-cyclus voor de niet-gouvernementele samenwerking. Anders zou de overgangperiode *de facto* vijf jaar bedragen. Over de verschillende wetsontwerpen en koninklijke besluiten is maandenlang overleg gepleegd met de sector. De bestaande programma's met enkele maanden verlengen, is geen realistische oplossing.

Zodra dit wetsontwerp zal zijn aangenomen, zullen op grond van de bij wet aan de Koning verleende machtigingen twee koninklijke besluiten worden uitgevaardigd om de nieuwe in de artikelen 26 en 27 bedoelde bepalingen ten uitvoer te leggen. Het eerste betreft de vervanging van het koninklijk besluit van 25 april 2014 betreffende de subsidiëring van de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking. Het handhaaft de meeste vroegere bepalingen, maar voert het begrip "gemeenschappelijk strategisch kader" in en voorziet waar mogelijk in een administratieve vereenvoudiging. Het tweede koninklijk besluit bepaalt het maximumaantal gemeenschappelijke strategische kaders en zal worden vastgesteld na overleg in de Ministerraad.

1.5. In welk opzicht kan dit wetsontwerp een gunstige impact hebben op de kmo's?

Aangezien ngo's verenigingen zonder winstoogmerk zijn, behoren zij uiteraard niet tot de categorie van kleine en middelgrote ondernemingen. Vaak werken zij echter wel als een kmo. Meer dan 80 % van de erkende structuren heeft een omzet van minder dan 9 miljoen euro en heeft minder dan 50 mensen in dienst; twee van de criteria op basis waarvan een handelsvennootschap als een kmo kan worden beschouwd.

De sector van de niet-gouvernementele samenwerking is in België goed voor ongeveer 2 000 banen. Het lijkt dus geen twijfel dat dit wetsontwerp een impact zal hebben op de "kleine en middelgrote ondernemingen".

agreement après une longue concertation, cette insécurité reste limitée. En outre, la présente réforme est voulue tant par le gouvernement que par les acteurs de la coopération non gouvernementale. L'effort qu'ils réalisent pour appliquer loyalement le nouveau cadre juridique alors même qu'il n'est pas encore adopté est en cela un signal important.

1.4. Pourquoi vouloir une entrée en vigueur immédiate et avoir requis l'urgence? Quel est le calendrier pour les arrêtés royaux?

Il est important pour le gouvernement que cette législation entre en vigueur dès le prochain cycle de programmation de la coopération non gouvernementale. Dans le cas contraire, la période de transition serait *de facto* de cinq ans. Les différents projets de loi et d'arrêtés royaux ont été discutés avec le secteur depuis de nombreux mois. Une prolongation des programmes actuels de quelques mois n'est pas une solution réaliste.

Dès l'adoption de ce projet de loi, deux arrêtés royaux seront pris pour mettre en œuvre les nouvelles dispositions visées aux articles 26 et 27 sur la base des habilitations que la loi confère au Roi. Le premier remplacera l'arrêté royal du 25 avril 2014 concernant la subvention de la coopération non gouvernementale. Il conserve une large partie des dispositions anciennes, mais introduit la notion de "cadre stratégique commun" et, là où c'est possible, assure une simplification administrative. Le second arrêté royal définit le nombre maximal de cadres stratégiques communs et sera délibéré en Conseil des ministres.

1.5. En quoi le présent projet de loi peut-il avoir un impact positif sur les PME?

Comme les ONG sont des organisations sans but lucratif, elles n'appartiennent évidemment pas à la catégorie des petites et moyennes entreprises. Cependant, la plupart d'entre elles fonctionnent comme des PME. Plus de 80 % des structures agréées ont un chiffre d'affaire inférieur à 9 millions d'euros et occupent moins de 50 personnes, deux des critères utilisés pour considérer une société commerciale comme une PME.

Le secteur de la coopération non gouvernementale représente environ 2000 emplois en Belgique. L'impact du présent projet de loi sur les "petites et moyennes entreprises" est donc clair.

2. Begripsomschrijvingen

2.1. Het begrip “geïntegreerd beleid”

De opmerking van de Raad van State over de te vage definitie van het “geïntegreerde beleid” heeft in algemene zin betrekking op de hoofdstukken 2 (Doelstellingen) en 3 (Basisprincipes) van de wet van 19 maart 2013. Met dit wetsontwerp is het niet de bedoeling om de zwaktes van deze hoofdstukken te verhelpen. Ze zijn het resultaat van politieke compromissen.

Het is echter belangrijk om het begrip “geïntegreerd beleid” te handhaven. Het verwijst naar het regeerakkoord en vormt een belangrijk uitgangspunt van het ontwikkelingsbeleid van deze regering, dat streeft naar minder versnippering, grotere complementariteit en meer synergie.

2.2. Het begrip “organisatie van de civiele maatschappij”

Volgens de minister is het niet de bedoeling om de private sector in de definitie van “organisatie van de civiele maatschappij” te omvatten. De Belgische Ontwikkelingssamenwerking beschikt o.m. met BIO over geschikte instrumenten om de private sector te ondersteunen.

De Europese Unie definieert de civiele maatschappij als volgt: *“The concept of civil society encompasses a wide range of organisations. In a broad sense, it includes all non-market and non-state organisations and structures in which people organise to pursue shared objectives and ideals. In the development field, there is a tendency to think primarily in terms of non-governmental organisations (NGOs) whose missions are explicitly and uniquely developmental in character. However, civil society also includes farmers’ associations, professional associations, community-based organisations, environmental groups, independent research institutes, universities, faith-based organisations, labour unions, and the not-for-profit media, as well as other groups that do not engage in development work. This broad definition is widely accepted in the world of development practitioners”*¹.

Dit wetsontwerp verwijst als gevolg van de opmerking van de Raad van State dat de definitie aldus overlappingen introduceert, niet langer naar de autonomie van de organisaties van de civiele maatschappij, noch naar

¹ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Civil_society_organisation

2. Définitions des concepts

2.1. Le concept de “politique intégrée”

L’observation du Conseil d’État sur la définition trop vague de la “politique intégrée” porte, de manière générale, sur les chapitres 2 (Objectifs) et 3 (Principes de base) de la loi du 19 mars 2013. L’objectif du projet de loi à l’examen n’est pas de combler les lacunes de ces chapitres, lesquels résultent de compromis politiques.

Il est toutefois important de conserver la notion de “politique intégrée” car elle renvoie à l’accord de gouvernement et constitue un important point de départ pour la politique de développement du gouvernement, qui vise un moindre morcellement, une plus grande complémentarité et davantage de synergies.

2.2. La notion d’“organisation de la société civile”

Selon le ministre, l’objectif n’est pas d’englober le secteur privé dans la définition de l’“organisation de la société civile”. La Coopération belge au Développement dispose, notamment avec BIO, d’instruments idoines pour soutenir le secteur privé.

L’Union européenne définit la société civile comme suit: *“Le concept de société civile recouvre un large éventail d’organisations. Au sens large, cela comprend toutes les organisations et toutes les structures non marchandes et non étatiques dans lesquelles les gens s’organisent pour poursuivre des objectifs et des idéaux communs. Dans le domaine du développement, on observe une tendance à penser en premier lieu en termes d’organisations non gouvernementales (ONG) dont les missions ont explicitement et uniquement un caractère de développement. La société civile comprend toutefois également des associations d’agriculteurs, des associations professionnelles, des organisations communautaires, des groupes environnementaux, des instituts de recherche indépendants, des universités, des organisations basées sur la foi, des syndicats de travailleurs, et des médias non lucratifs ainsi que d’autres groupes qui ne sont pas impliqués dans le travail de développement. Cette définition large est largement acceptée dans le monde des praticiens du développement.”*¹.

Le présent projet de loi ne fait plus référence dans la définition à l’autonomie des organisations de la société civile et à leur assise sociétale, suite à l’observation du Conseil d’État selon laquelle la définition introduisait

¹ https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Organisation_de_la_soci%C3%A9t%C3%A9_civile

hun maatschappelijk draagvlak. De criteria waaruit de autonomie en het maatschappelijk draagvlak blijken, worden (zoals in de huidige wet) vastgesteld bij koninklijk besluit. Het hiervoor genoemde ontwerp van koninklijk besluit neemt in dat opzicht dezelfde criteria op als het koninklijk besluit van 25 april 2014.

2.3. Waarom is het concept “institutionele actor” zo ruim opgevat?

Als een organisatie onder één van de in dit wetsontwerp bedoelde definities valt, wordt ze niet automatisch geaccrediteerd. Daarvoor moet die voldoen aan de in het ontworpen artikel 26 bedoelde bijkomende criteria. De bedoeling is zeker niet honderden institutionele actoren of organisaties van de civiele maatschappij te accrediteren, maar toch ruimte te behouden zodat de sector zich kan vernieuwen.

2.4. Wat is het verschil tussen een federatie en een koepel?

Door een fout in het wetsontwerp blijft het verschil tussen koepel en federatie inderdaad te vaag. Om dit bij te sturen kondigt de minister de indiening aan van een amendement.

Er zijn twee fundamentele verschillen tussen federatie en koepel:

— een federatie vertegenwoordigt alleen erkende organisaties, en moet 75 % van de erkende organisaties van haar categorie en taalregime vertegenwoordigen. Een koepel is een ledenorganisatie; de leden zijn organisaties, erkend of niet, die zich toespitsen op de Noord/Zuid-problematiek. Ze voeren samen politieke of fondsenwervingscampagnes uit. Om erkend te worden, moet een koepel 50 % van de erkende organisaties van de civiele maatschappij van haar taalregime als leden tellen;

— een federatie mag niet kiezen welke organisaties ze zal vertegenwoordigen; alle erkende organisaties hebben recht op lidmaatschap tot ten minste een federatie. Een koepel echter mag beslissen welke organisaties hij als leden aanvaardt.

In zijn advies vraagt de Raad van State waarom een koepel van institutionele actoren niet toegelaten is. De minister onderstreept dat dit noch een vraag van deze actoren, noch wenselijk is. Een koepel is specifiek bestemd om organisaties van de civiele maatschappij te vertegenwoordigen; ook voor de institutionele actoren in deze mogelijkheid voorzien, zou net het verschil tussen koepels en federaties verminderen. De minister heeft

de la sorte un double emploi. Les critères attestant de l'autonomie et de l'assise sociétale sont, comme dans la loi actuelle, définis par arrêté royal. Le projet d'arrêté royal susmentionné reprend à cet égard les mêmes critères que l'arrêté royal du 25 avril 2014.

2.3. Pourquoi le concept d’“acteur institutionnel” est-il si large?

L'organisation qui relève d'une des définitions visées par le présent projet de loi n'est pas pour autant automatiquement accréditée. Pour ce faire, elle doit remplir les critères visés à l'article 26 en projet. L'intention n'est certes pas d'accréditer des centaines d'acteurs institutionnels ou d'organisations de la société civile, mais de laisser une marge de manœuvre afin de permettre au secteur de se renouveler.

2.4. Quelle est la différence entre une fédération et une coupole?

Une erreur dans le projet de loi rend effectivement la différence entre coupole et fédération trop peu claire. Le ministre annonce le dépôt d'un amendement pour y remédier.

Deux différences fondamentales distinguent la fédération d'une coupole:

— une fédération représente uniquement des organisations accréditées et doit représenter 75 % des organisations accréditées relevant de sa catégorie et de son régime linguistique. Une coupole est une organisation de membres. Ses membres sont des organisations, accréditées ou non, qui s'occupent de la problématique Nord/Sud. Elles réalisent ensemble des campagnes politiques ou de collecte de fonds. Pour être accréditée, une coupole doit avoir comme membre au moins 50 % des organisations accréditées au titre d'organisation de la société civile qui relèvent de son régime linguistique;

— une fédération ne peut pas choisir quelles organisations elle représentera; toutes les organisations accréditées ont le droit d'être membre d'au moins une fédération. Une coupole, par contre, peut décider quelles organisations elle accepte parmi ses membres.

Dans son avis, le Conseil d'État demande pourquoi une coupole d'acteurs institutionnels n'est pas autorisée. Le ministre souligne que ce n'est ni une demande de la part de ces acteurs, ni souhaitable. Une coupole est spécifiquement destinée à représenter les organisations de la société civile. Prévoir également cette possibilité pour les acteurs institutionnels aurait précisément pour effet d'atténuer la différence entre coupoles

dus weloverwogen deze opmerking van de Raad van State niet gevolgd.

De rol van de koepels inzake pleidooiwerk is een meerwaarde. De Raad van State raadt aan om in de definities overlappingen te voorkomen; daarom wordt dit onderdeel van het mandaat van de koepels niet langer in de definitie vermeld. Dit wetsontwerp heeft overigens niet tot doel dat mandaat vast te leggen

De minister hoopt dat het niet langer vermelden van pleidooiwerk in de wet, voor 11.11.11 en het CNCD-11.11.11, geen reden is om daar aan te verzaken. Pleidooiwerk kan voort worden medegefinancierd via het programma voor de erkende organisaties van de civiele maatschappij.

2.5. Waarom worden “project” en “programma” niet gedefinieerd in het wetsontwerp?

Volgens de minister is het niet wenselijk een specifieke definitie te geven van de begrippen “project” en “programma”. Die begrippen worden in hun generieke betekenis gebruikt. In de verschillende hoofdstukken van de wet waarin ze worden gebruikt, worden die begrippen nader gedefinieerd, afhankelijk van de context. Een programma is bij niet-gouvernementele samenwerking niet hetzelfde als een humanitair programma.

De schrapping van de projecten zal de ngo's niet benadelen. Zoals artikel 37/2, § 5, van de wet van 19 maart 2013 bepaalt, moeten alle lopende projecten en programma's uiterlijk op 31 december 2016 zijn voltooid. De oude project-ngo's die een erkenning zullen krijgen als organisaties van de civiele maatschappij mogen een programma indienen.

2.6. Is de wijziging die wordt aangebracht in artikel 2, 23°, van de wet van 19 maart 2013 de voorbode van een fusie tussen de Belgische Ontwikkelingssamenwerking en de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, en dus van de ontwikkelingshulp en de diplomatie?

Het bestuur Belgische Ontwikkelingssamenwerking maakt al sinds eind 1997 deel uit van de FOD Buitenlandse Zaken, Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. De wijziging van de definitie van het begrip “administratie” is vooral bedoeld om het netwerk van diplomatieke posten in staat te stellen een actieve rol te spelen bij de tenuitvoerlegging van de wet van 19 maart 2013, wat noodzakelijk is sinds de invoering van de eengemaakte diplomatieke

et fédérations. C'est donc délibérément que le ministre n'a pas suivi cette observation du Conseil d'État.

Le rôle de plaider des coupes est une valeur ajoutée. Le Conseil d'État recommande d'éviter les doubles emplois dans les définitions. C'est pourquoi cette partie du mandat des coupes n'est plus reprise dans la définition. Ce n'est d'ailleurs pas l'ambition du présent projet de loi de déterminer ce mandat.

Le ministre ose espérer que ce n'est pas parce que la loi ne mentionne plus le rôle de plaider que 11.11.11. et le CNCD-11.11.11 abandonneront ce rôle, qui peut continuer à être cofinancé à travers le programme d'organisation de la société civile accréditée.

2.5. Pourquoi le projet de loi ne définit-il pas le “projet” et le “programme”?

Le ministre estime qu'il n'est pas souhaitable de donner une définition spécifique des concepts de “projet” et de “programme”. Ces termes sont utilisés selon leur signification générique. Les différents chapitres de la loi dans lesquels ils sont utilisés, définissent ces termes de manière plus précise en fonction de leur contexte. Un programme de la coopération non gouvernementale ne signifie pas la même chose qu'un programme humanitaire.

La suppression des projets ne pénalisera pas les ONG. Comme prévu par l'article 37/2, § 5, de la loi du 19 mars 2013, tous les projets et programmes en cours doivent être finalisés pour le 31 décembre 2016 au plus tard. Les anciennes ONG “projet” qui seront accréditées comme organisations de la société civile pourront introduire un programme.

2.6. La modification apportée à l'article 2, 23°, de la loi du 19 mars 2013 annonce-t-elle une fusion entre la Coopération belge au Développement et le SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement, et donc de l'aide au développement et de la diplomatie?

L'administration de la Coopération belge au Développement fait déjà partie du SPF Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement depuis la fin 1997. La modification de la définition du terme “administration” vise avant tout à permettre au réseau de postes diplomatiques de jouer un rôle actif dans la mise en œuvre de la loi du 19 mars 2013, ce qui est nécessaire depuis l'adoption de la carrière diplomatique unique et utile dans une approche

loopbaan; zulks is tevens nuttig met het oog op een 3D-LO-benadering (*Development, Diplomacy, Defence, Law and Order*).

3. *Het geïntegreerde beleid (het ontworpen artikel 13)*

3.1. *Hoe denkt de minister het geïntegreerde beleid concreet vorm te geven?*

De minister wijst erop dat een meer geïntegreerd beleid tussen de gouvernementele en de niet-gouvernementele samenwerking een aandachtspunt van de regering en van de administratie is dat al jaren bestaat. Er moet rekening worden gehouden met twee belangrijke uitdagingen:

- het verschil in de programmacycli van de gouvernementele en van de niet-gouvernementele samenwerking;
- het initiatiefrecht van de niet-gouvernementele samenwerking.

In de partnerlanden wil de regering het geïntegreerde beleid op basis van het gezamenlijke strategische kader van de niet-gouvernementele samenwerking en op basis van het landprogramma van de gouvernementele samenwerking hanteren. Het ontworpen artikel 13 bepaalt dat elke interventie is gebaseerd op een analyse van de opportuniteiten in de andere vormen van samenwerking. De gsk's moeten rekening houden met wat de gouvernementele samenwerking beoogt. Dit vormt de basis om een geïntegreerd beleid vanuit een *whole of society* aanpak op te bouwen. Het zal geleidelijk in de partnerlanden worden aangepakt.

4. *De erkenning (het ontworpen artikel 26)*

4.1. *Wat zijn de erkenningsvoorwaarden? Wat is in het Frans het verschil tussen de begrippen “agrément” en “accréditation”?*

De erkenningsvoorwaarden voor de vier categorieën van actoren zijn opgenomen in het ontworpen artikel 26. De eerste paragraaf behelst de voorwaarden die gelden voor alle vier de categorieën; de volgende vier paragrafen bepalen de specifieke voorwaarden voor elke categorie afzonderlijk.

Wat is in het Frans het verschil tussen “accréditation” en “agrément”? Een “accréditation” is een bijkomende eigenschap die aan een organisatie van een welbepaald type wordt toegekend. Een organisatie van de

3D-LO (*Développement, Diplomatie, Défense, Law & Order*).

3. *La politique intégrée (article 13 en projet)*

3.1. *Comment le ministre entend-il concrétiser la politique intégrée?*

Le ministre fait observer qu'une politique plus intégrée entre la coopération gouvernementale et la coopération non gouvernementale est une préoccupation du gouvernement et de l'administration et ce, depuis des années. Il convient de tenir compte de deux défis majeurs:

- la différence en termes de cycles de programmation entre la coopération gouvernementale et la coopération non gouvernementale;
- le droit d'initiative de la coopération non gouvernementale.

Dans les pays partenaires, le gouvernement entend mener la politique intégrée sur la base du cadre stratégique commun de la coopération non gouvernementale et du programme par pays de la coopération gouvernementale. L'article 13 en projet prévoit que chaque intervention se fonde sur une analyse des opportunités présentes dans les autres formes de la coopération. Les CSC doivent tenir compte des objectifs poursuivis par la coopération gouvernementale. Ce principe constitue la base pour mener une politique intégrée fondée sur une approche englobant la société tout entière. Cette politique sera progressivement mise en œuvre dans les pays partenaires.

4. *L'accréditation (article 26 en projet)*

4.1. *Quelles sont les conditions d'accréditation? Quelle est la différence entre les termes “agrément” et “accréditation”?*

Les conditions d'accréditation pour les quatre catégories d'acteurs sont décrites à l'article 26 en projet. Le premier paragraphe concerne les conditions communes aux quatre catégories, les quatre paragraphes suivants fixent des conditions spécifiques pour chaque catégorie.

Où se situe la différence entre une accréditation et un agrément? Une accréditation est une caractéristique additionnelle conférée à une organisation d'un certain type. Accréditée ou pas, une organisation de la

civiele maatschappij is altijd een organisatie van het middenveld, ongeacht of die organisatie al dan niet *accreditée* is. Van “*agrément*” kan slechts sprake zijn als een organisatie aan een bepaalde voorwaarde voldoet om tot een categorie te behoren; zo is een niet-erkende ngo geen ngo. Deze situatie was paradoxaal voor een land als België; het komt immers niet de Staat toe te beslissen welke organisatie een niet-gouvernementele organisatie is.

De formulewijziging heeft geen gevolgen voor de financiering van de actoren. Net zoals vroeger komen alleen de *organisations accréditées* (dan wel de organisaties die als ngo zijn *agrées*) in aanmerking voor financiering.

4.2. Moeten de organisaties van de civiele maatschappij nog steeds de vorm van een vzw aannemen?

De minister wijst erop dat dit precies is wat wordt bepaald bij het ontworpen artikel 26, § 2, 1°.

4.3. Waarom mogen stichtingen geen aanvraag indienen om als organisatie van de civiele maatschappij, koepel of federatie te worden erkend?

De minister heeft weloverwogen bepaald dat een stichting geen erkenning mag aanvragen als organisatie van de civiele maatschappij, koepel of federatie. De wet van 27 juni 1921 bepaalt immers dat voor deze vorm van rechtspersonen geen algemene vergadering vereist is. Zulks is nochtans van fundamenteel belang om de sociale rechtmatigheid van een organisatie van de civiele maatschappij te verankeren.

4.4. Welke plaats wordt voorbehouden aan de vakbonden, de ziekenfondsen en de organisaties van de diaspora?

Noch de vakbonden, noch de ziekenfondsen beantwoorden op zich aan de erkenningsvoorwaarden; dat was ook zo in het verleden.

Zoals voor andere sectoren waarin vakbonden en ziekenfondsen openbare middelen beheren, richten ze vzw's op, die de subsidies ontvangen en beheren. Onlangs heeft de minister aan de vzw's van drie vakbonden het statuut van partner van de niet-gouvernementele samenwerking toegekend.

4.5. Wat is de situatie voor de organisaties die zich kunnen beroepen op verschillende types erkenning?

Indien een organisatie beantwoordt aan de criteria om te worden erkend als organisatie van de civiele

société civile est une organisation de la société civile. L'agrément, quant à lui, représente une condition de l'appartenance à une catégorie. Une ONG qui n'est pas agréée n'est pas une ONG. Cette dernière situation était paradoxale pour un pays comme la Belgique: en effet, il n'appartient pas à l'État de décider quelle organisation est une organisation non gouvernementale.

Le changement de formule n'a aucune nouvelle conséquence pour le financement des acteurs. Comme par le passé, le financement n'est accessible qu'aux organisations accréditées (ou agréées comme ONG).

4.2. Les organisations de la société civile doivent-elles encore toujours se constituer en ASBL?

Le ministre souligne que c'est précisément ce que stipule l'article 26, § 2, 1°, en projet.

4.3. Pourquoi exclure les fondations des organisations qui peuvent être accréditées au titre d'organisation de la société civile, de coupole ou de fédération?

Le ministre a volontairement exclu la possibilité pour une fondation de solliciter une accréditation en tant qu'organisation de la société civile, coupole ou fédération. En effet, pour cette forme de personne morale, la loi du 27 juin 1921 n'exige pas d'avoir une assemblée générale. Cette caractéristique est pourtant fondamentale pour asseoir la légitimité sociale d'une organisation de la société civile.

4.4. Quelle place est réservée aux syndicats, aux mutuelles et aux organisations de la diaspora?

Ni les syndicats, ni les mutuelles ne répondent en tant que tels aux conditions d'accréditation. C'était également le cas par le passé.

Comme pour d'autres domaines dans lesquels ils gèrent des moyens publics, les syndicats et les mutuelles mettent en place des asbl chargées de recevoir et de gérer les subsides. Le ministre vient d'accorder le statut de partenaire de la coopération non gouvernementale aux asbl des trois syndicats.

4.5. Qu'est-il prévu pour les organisations qui peuvent prétendre à différents types d'accréditation?

Lorsqu'une organisation répond à la fois aux critères d'accréditation en tant qu'organisation de la société

maatschappij én als institutionele actor, moet die organisatie kiezen welk type erkenning ze aanvraagt. De beide erkenningen zijn niet cumuleerbaar.

4.6. Wat is de impact van het prestatieonderzoek op dit wetsontwerp?

Er is krachtens de huidige wetgeving al voorzien in de toetsing van de prestaties van de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking. De minister heeft kennis genomen van de resultaten. Ruim 80 organisaties hebben hun kwaliteit kunnen aantonen.

De minister vindt dit soort oefening nuttig voor de Belgische Ontwikkelingssamenwerking. Het objectieveert hoe *fit for purpose* de partners van de Belgische Ontwikkelingssamenwerking zijn en waar verbeteringen nodig zijn.

In dit wetsontwerp wordt niet rechtstreeks rekening gehouden met die resultaten. Het prestatieonderzoek vloeit immers voort uit de wet, niet omgekeerd. De hele reglementering wordt evenwel ontworpen op basis van het feit dat de Belgische Ontwikkelingssamenwerking in de toekomst zal werken met organisaties waarvan de kwaliteit bewezen is. Dat leidt tot talrijke mogelijkheden inzake administratieve vereenvoudiging, zoals de duur van de programma's, die op vijf jaar wordt gebracht.

5. De financiering van de programma's (het ontworpen artikel 27)

5.1. Benadering, meerwaarde en administratieve werklast van de gemeenschappelijke strategische kaders

De minister gaat in op de meerwaarde van het gemeenschappelijk strategisch kader in vergelijking met de huidige formule. Die meerwaarde bestaat erin dat het gsk als basis dient voor een permanent overleg- en leermechanisme in verband met de door de actoren van de niet-gouvernementele samenwerking gekozen doelstellingen in een land of rond een thema. Volgens de minister is het van essentieel belang dat die actoren overleggen over hun strategieën alvorens die ten uitvoer te leggen, teneinde samenwerkingsmogelijkheden te bepalen. De gsk's zijn een heel interessant instrument om de barrières te doorbreken welke die actoren hebben opgetrokken rond hun initiatieven.

De minister betreurt dat mevrouw Pehlivan de gsk's als een bijkomende administratieve last beschouwt. De gsk's werden door de actoren zelf als nieuw instrument voorgesteld. Ze kunnen zeker een last worden als ze

civile et en tant qu'acteur institutionnel, elle doit faire le choix du type d'accréditation qu'elle sollicite. Ces deux accréditations ne sont pas cumulables.

4.6. Quel est l'impact de l'examen de performance sur le présent projet de loi?

La législation actuelle prévoyait déjà une évaluation qualitative des acteurs de la coopération non gouvernementale. Le ministre a pris connaissance des résultats de cette évaluation. Plus de 80 organisations ont pu faire la preuve de leur qualité.

Le ministre juge ce genre d'exercice utile pour la Coopération belge au Développement. Il permet en effet de se faire une idée objective de la mesure dans laquelle les partenaires de la Coopération belge au Développement sont aptes à remplir leur mission et d'identifier également les domaines dans lesquels des améliorations sont nécessaires.

Le présent projet de loi ne tient pas directement compte de ces résultats. En effet, l'examen de performance découle de la loi et pas l'inverse. Toutefois, toute la réglementation est construite sur le fait que la Coopération belge au Développement travaillera à l'avenir avec des organisations dont la qualité a été attestée. De nombreuses opportunités de simplification administrative en découlent, comme la durée des programmes portée à cinq ans.

5. Le financement des programmes (article 27 en projet)

5.1. Approche, plus-value et charge administrative des cadres stratégiques communs

Le ministre précise que la plus-value du cadre stratégique commun par rapport à la formule actuelle réside dans le fait qu'il sert de base à un mécanisme permanent de concertation et d'apprentissage sur les objectifs visés par les acteurs de la coopération non gouvernementale dans un pays ou sur un thème. Le ministre estime qu'il est crucial que ces acteurs discutent de leurs stratégies avant de les mettre en œuvre, afin d'identifier les opportunités de collaborations. Les CSC sont un instrument très intéressant pour briser les silos que ces acteurs ont construit autour de leurs interventions.

Le ministre regrette que Mme Pehlivan considère les CSC comme une charge administrative supplémentaire. Les CSC, en tant que nouvel instrument, ont été proposés par les acteurs de terrain eux-mêmes. Ils peuvent

door de actoren op een administratieve, formalistische wijze worden aangepakt. Dit is echter niet de bedoeling. Als de gsk's tot een echte kwaliteitsvolle samenwerkdynamiek kunnen leiden, worden de winsten op het vlak van administratieve vereenvoudiging van de programma's heel concreet.

Dit instrument is inderdaad gebaseerd op een "belgo-belgische" aanpak. De minister erkent de meerwaarde van de internationale netwerken. Maar noch de gsk's noch deze netwerken zijn voldoende wat betreft het plaatselijke overleg. Het is heel moeilijk om complementariteit, samenwerking en synergie tussen organisaties te creëren. Als deze organisaties eenzelfde cultuur delen, dan wordt het gemakkelijker om vertrouwen op te bouwen. Tegelijkertijd, is het ook de verantwoordelijkheid van de minister om ervoor te zorgen dat de Belgische middelen voor ontwikkelingssamenwerking coherent worden gebruikt. De gsk's zijn een middel om dit te bereiken, zonder beperkingen op het vlak van het initiatiefrecht.

Een belangrijk deel van de meerwaarde van de niet-gouvernementele samenwerking is precies deze vrijheid van initiatief. De minister heeft dus de sector in zijn keuzes willen responsabiliseren. De vroegere aanpak, met een vaste lijst van 52 landen, was niet langer aangewezen. Die lijst was enerzijds nog te ruim en zorgde anderzijds niet voor geschikte flexibiliteit voor de niet-gouvernementele actoren. De minister is dus met de sector overeengekomen om in 2017 90 % van zijn activiteiten in 33 gemeenschappelijke strategische kaders samen te brengen. Dat aantal zal in vijf jaar tot 30 worden teruggebracht.

5.2. Hoe is de minister van plan de gemeenschappelijke programma's in de hand te werken?

Deze hervorming is gebaseerd op samenwerking tussen de actoren en daarom wil de minister die samenwerking maximaal bevorderen. Twee organisaties (of meer) mogen een gemeenschappelijk programma indienen. Dat programma zal door de administratie als één enkel programma worden geëvalueerd. Als het wordt aanvaard, zal elke geaccrediteerde organisatie die eraan deelneemt, haar eigen subsidie ontvangen en daarvoor verantwoordelijk zijn. Als immers één enkele organisatie financiële verantwoordelijkheid voor alle deelnemers moet dragen, zal er geen enkel gemeenschappelijk programma tot stand komen. In dit stadium overwegen al talrijke organisaties ernstig om een gemeenschappelijk programma voor te stellen.

certes constituer une charge lorsque les acteurs les abordent sous un angle administratif et formaliste, mais ce n'est pas là leur propos. Si les CSC peuvent déboucher sur une véritable dynamique de coopération, les avantages sur le plan de la simplification administrative des programmes deviendront très tangibles.

Cet instrument est en effet basé sur une approche belgo-belge. Le ministre reconnaît la plus-value des réseaux internationaux. Toutefois, ni les CSC, ni ces réseaux ne sont suffisants en ce qui concerne la concertation locale. Il est très difficile de créer des complémentarités, de la coopération et des synergies entre les organisations. Il est plus facile d'instaurer la confiance si ces organisations partagent une même culture. En même temps, il appartient aussi au ministre de veiller à ce que les moyens belges pour la coopération au développement soient utilisés de manière cohérente. Les CSC constituent un moyen d'y parvenir, sans que le droit d'initiative soit limité pour autant.

Une partie importante de la plus-value de la coopération non gouvernementale réside précisément dans cette liberté d'initiative. Le ministre a donc voulu responsabiliser le secteur dans ses choix. L'approche passée d'une liste fixe de 52 pays n'était plus indiquée. D'une part, cette liste était encore trop large, et d'autre part, elle n'apportait pas la flexibilité utile pour les acteurs non gouvernementaux. Le ministre a donc convenu avec le secteur de concentrer 90 % de ses actions dans 33 cadres stratégiques communs en 2017. Ce nombre sera réduit à 30 dans cinq ans.

5.2. Comment le ministre entend-il faciliter les programmes communs?

La présente réforme est basée sur les collaborations entre acteurs et le ministre souhaite donc les faciliter au maximum. Deux organisations (ou plus) peuvent introduire un programme commun. Ce programme sera évalué comme un seul programme par l'administration. S'il est accepté, chaque organisation accréditée qui y participe recevra son propre subside et en sera responsable. En effet, si une seule organisation doit assumer la responsabilité financière pour tous les participants, aucun programme commun ne verra le jour. A ce stade, de nombreuses organisations envisagent déjà très sérieusement de proposer un programme commun.

5.3. *Brengt dit wetsontwerp echt administratieve vereenvoudiging?*

De minister verzekert dat de administratieve vereenvoudiging voor de niet-gouvernementele samenwerking een doelstelling is van deze regering en dit wetsontwerp draagt hierbij toe. Niettemin wijst hij erop dat het hier gaat om een budget van 250 miljoen euro per jaar. Dit mag dus geen blanco cheque zijn; de gesubsidieerde organisaties moeten verantwoording afleggen.

Om de administratieve vereenvoudiging te kunnen objectiveren, heeft de minister aan het meetbureau van de dienst administratieve vereenvoudiging van de FOD Kanselarij van de eerste minister gevraagd om een nulmeting te doen van de administratieve last van de huidige regelgeving.

6. *Humanitaire hulp (het ontworpen artikel 30)*

6.1. *Trekt het wetsontwerp lering uit de doorlichting van B-Fast?*

De minister merkt op dat het verslag van de doorlichting van B-Fast niet ingaat op de strategie die bij de humanitaire-hulpverlening wordt gehanteerd. De organisatie en de werking van B-Fast ressorteren onder de bevoegdheid van de vice-eersteminister en minister van Buitenlandse Zaken en Europese Zaken, belast met Beliris en de Federale Culturele Instellingen.

6.2. *Waarom worden de humanitaire programma's niet langer dan vijf jaar gefinancierd?*

De minister is van mening dat het niet wenselijk is humanitaire programma's van meer dan vijf jaar te financieren. Na vijf jaar moet de humanitaire hulp door strategieën van wederopbouw of ontwikkeling worden vervangen. Indien het om een langdurige crisis gaat, kan altijd een nieuw programma worden gefinancierd. Dit wetsontwerp verdubbelt de maximale duur van een humanitair programma en maakt het verschil met een humanitair project duidelijker.

Bij complexe crisissituaties is het belangrijk de overgang van de crisismaatregelen naar de maatregelen met het oog op wederopbouw of ontwikkeling zo goed mogelijk te kunnen voorbereiden. Langdurige programma's zullen alleen worden goedgekeurd als ze met dat aspect rekening houden en als de lokale toestand zulks vereist. Het risico op "verankering" van de hulpverleners is dus beperkt.

5.3. *Le présent projet de loi engendre-t-il réellement une simplification administrative?*

Le ministre assure que la simplification administrative pour la coopération non gouvernementale est un objectif du gouvernement actuel et le projet de loi à l'examen y contribue. Il souligne néanmoins qu'il y va en l'occurrence d'un budget de 250 millions d'euros par an. Il ne peut, par conséquent, pas être question d'un chèque en blanc; les organisations subventionnées doivent rendre des comptes.

Afin de pouvoir objectiver la simplification administrative, le ministre a demandé au bureau de mesure de l'Agence pour la simplification administrative du SPF Chancellerie du premier ministre de procéder à un zéro tage de la charge administrative due à la réglementation actuelle.

6. *L'aide humanitaire (article 30 en projet)*

6.1. *Le projet de loi intègre-t-il les leçons de l'audit relatif à B-Fast?*

Le ministre fait remarquer que le rapport d'audit relatif à B-Fast ne concerne pas la stratégie relative à l'aide humanitaire. L'organisation et le fonctionnement de B-Fast font partie des compétences du vice-premier ministre et ministre des Affaires étrangères et européennes, chargé de Beliris et des Institutions culturelles fédérales.

6.2. *Pourquoi limiter les programmes humanitaires à cinq ans?*

Le ministre considère qu'il n'est pas souhaitable de financer des programmes humanitaires de plus de cinq ans. Après cinq ans, l'aide humanitaire doit être remplacée par des stratégies de reconstruction ou de développement. S'il s'agit d'une crise de longue durée, un nouveau programme peut toujours être financé. Le projet de loi à l'examen double la durée maximale d'un programme humanitaire et précise la différence avec un projet humanitaire.

Dans le cas de crises complexes, il est important de pouvoir préparer de la meilleure façon possible la transition entre les mesures visant à répondre à la crise et celles destinées à la reconstruction ou au développement. Des programmes de longue durée ne seront acceptés que s'ils intègrent cette dimension et que si la situation locale l'exige. Le risque d'"enracinement" des acteurs humanitaires est donc limité.

C. Replieken

Mevrouw Rita Bellens (N-VA) vindt de door de minister gemaakte vergelijking tussen een ngo en een kmo op zijn minst creatief. Ze merkt op dat er duidelijke juridische verschillen zijn tussen de beide organisaties.

Voorts betreurt ze dat het ter bespreking voorliggende wetsontwerp het begrip “programma” niet nauwgezet omschrijft.

Tot slot beklemtoont zij dat de privésector, los van de structuur van BIO, een belangrijke rol speelt op het vlak van ontwikkelingssamenwerking. Zij had graag gezien dat het wetsontwerp tevens de privéorganisaties vermeldt die geen subsidie aanvragen.

De minister erkent dat een ngo juridisch geen kmo is, maar de werking ervan vertoont wel gelijkenissen met die van een kmo.

Het “programma” is een instrument dat is bedoeld om een subsidie toe te kennen aan de organisaties die dat wensen. Het dient voor meer coherentie te zorgen.

Voorts beklemtoont de minister het uitstekende werk dat de vele privéorganisaties op vaak zeer kleine schaal verrichten en die niet om staatssubsidie verzoeken. De toekenning van een subsidie brengt vanzelfsprekend bepaalde administratieve verplichtingen met zich qua responsabilisering. De organisaties van de niet-gouvernementele samenwerking worden voor ongeveer 80 % met overheidsgeld gefinancierd. Het ware contraproductief de niet-gesubsidieerde organisaties aan dezelfde normen te willen onderwerpen. Het spreekt voor zich dat de Belgische Ontwikkelingssamenwerking bereid is om telkens als dat mogelijk is met die organisaties samen te werken.

III. — ARTIKELSGEWIJZE BESPREKING EN STEMMINGEN

Artikelen 1 tot 9

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt.

De artikelen 1 tot 9 worden achtereenvolgens aangenomen met 10 stemmen en 1 onthouding.

C. Répliques

Mme Rita Bellens (N-VA) estime que la comparaison effectuée par le ministre entre une ONG et une PME est pour le moins créative. Elle fait remarquer qu’il existe des différences claires sur le plan juridique entre les deux concepts.

Par ailleurs, elle déplore que le présent projet de loi ne donne pas une définition précise du “programme”.

Enfin, elle souligne le rôle joué par le secteur privé en matière de coopération au développement en dehors de la structure de BIO et aurait souhaité que le projet de loi fasse aussi mention des organisations privées qui ne sollicitent pas de subvention.

Le ministre reconnaît qu’une ONG n’est pas une PME au sens juridique du terme, mais son mode de fonctionnement présente des similitudes avec celui d’une PME.

Le “programme” est un instrument destiné à attribuer une subvention aux organisations qui le souhaitent. Il est destiné à apporter plus de cohérence.

Le ministre souligne également l’excellent travail réalisé par les nombreuses organisations privées, souvent à très petite échelle, qui ne sollicitent pas de subvention de l’État. L’octroi d’une subvention entraîne évidemment certaines charges administratives en termes de responsabilisation. Les organisations de la coopération non gouvernementale sont financées à quelque 80 % par de l’argent public. Il serait contreproductif de vouloir soumettre les organisations non subventionnées aux mêmes normes. Il va de soi que la Coopération belge au développement est prête à collaborer avec ces organisations chaque fois que cela est possible.

III. — DISCUSSION DES ARTICLES ET VOTES

Articles 1^{er} à 9

Ces articles ne donnent lieu à aucune remarque.

Ils sont successivement adoptés par 10 voix et 1 abstention.

Art. 10

De regering dient amendement nr. 1 (DOC 54 1818/002) in, ter vervanging van het ontworpen artikel 26, § 4.

De minister geeft aan dat dit amendement tot doel heeft een fout te verbeteren in de opsomming van de vereiste voorwaarden opdat een organisatie kan worden erkend als federatie. Een van die voorwaarden zou moeten luiden als volgt: “minstens 75 % van de erkende organisaties vertegenwoordigen die onder één van de in paragraaf 2 of paragraaf 3 bedoelde categorieën vallen en die onder haar taalregime vallen”.

Amendement nr. 1 wordt aangenomen met 10 stemmen en 1 onthouding.

Het aldus geamendeerde artikel 10 wordt aangenomen met dezelfde stemuitslag.

Artikelen 11 tot 13

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt.

De artikelen 11 tot 13 worden achtereenvolgens aangenomen met 10 stemmen en 1 onthouding.

Artikel 14

De regering dient amendement nr. 2 (DOC 54 1818/002) in, dat ertoe strekt het bij artikel 14 van het wetsontwerp ingevoegde artikel 36, tweede lid, te vervangen om het bevattelijker te formuleren.

Amendement nr. 2 wordt aangenomen met 10 stemmen en 1 onthouding.

Artikelen 15 tot 19

Over deze artikelen worden geen opmerkingen gemaakt.

Ze worden achtereenvolgens aangenomen met 10 stemmen en 1 onthouding.

*
* *

Article 10

Le gouvernement présente un amendement n° 1 (DOC 54 1818/002) visant à remplacer l'article 26, § 4, en projet.

Le ministre indique que cet amendement a pour but de rectifier une erreur dans l'énumération des conditions requises pour qu'une organisation puisse être accréditée en tant que fédération. Une de ces conditions est le fait de “représenter formellement au moins 75 % des organisations accréditées au titre d'une seule des catégories visées au paragraphe 2 ou au paragraphe 3 et qui relèvent de son régime linguistique”.

L'amendement n° 1 est adopté par 10 voix et 1 abstention.

L'article 10, ainsi modifié, est adopté par le même vote.

Article 11 à 13

Ces articles ne donnent lieu à aucune remarque.

Ils sont successivement adoptés par 10 voix et 1 abstention.

Article 14

Le gouvernement dépose un amendement n° 2 (DOC 54 1818/002) visant à remplacer l'article 36, alinéa 2, tel qu'inséré par l'article 14 du projet de loi, afin de le formuler de manière plus claire.

L'amendement n°2 est adopté par 10 voix et 1 abstention.

Articles 15 à 19

Ces articles ne donnent lieu à aucune remarque.

Ils sont successivement adoptés par 10 voix et 1 abstention.

*
* *

Het gehele, aldus geamendeerde wetsontwerp, met inbegrip van de wetgevingstechnische verbeteringen, wordt aangenomen met 10 stemmen en 1 onthouding.

De rapporteur,

An CAPOEN

De voorzitter,

Dirk VAN der MAELEN

L'ensemble du projet de loi, tel qu'il a été amendé, et y compris les corrections d'ordre légistique, est adopté par 10 voix et 1 abstention.

Le rapporteur,

An CAPOEN

Le président,

Dirk VAN der MAELEN