



Le Dialogue Structuré Document de principes

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| INTRODUCTION | 2 |
| GRUPE DE TRAVAIL 1: ROLES ET VALEUR AJOUTEE DES OSC DANS LA COOPERATION EXTERIEURE | 4 |
| 1. PRINCIPES CLES | 4 |
| 2. ANALYSE THÉMATIQUE | 5 |
| <i>Thématique I - Rôles et valeur ajoutée des OSC dans le développement</i> | 5 |
| <i>Thématique II - Complémentarités entre les acteurs du Nord et du Sud</i> | 7 |
| <i>Thématique III - L'implication des OSC dans le cycle de coopération au développement de la CE</i> | 7 |
| <i>Thématique IV - La cartographie comme outil d'identification des acteurs pertinents</i> | 8 |
| <i>Thématique V - Créer un environnement propice pour les OSC</i> | 8 |
| 3. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES | 10 |
| GRUPE DE TRAVAIL 2: COMPLEMENTARITE ET COHERENCE AU SEIN DE L'AGENDA D'ACTION D'ACCRA | 12 |
| 1. PRINCIPES CLES | 12 |
| 2. ANALYSE THÉMATIQUE | 12 |
| <i>Thématique I - Les Nouvelles Modalités de l'Aide (NMA) et les OSC : défis ou opportunités ?</i> | 12 |
| <i>Thématique II - Coordination et Harmonisation entre les bailleurs de fonds : division du travail</i> | 14 |
| <i>Thématique III - Cohérence et complémentarité des instruments de la CE pour le soutien aux OSC dans le cadre de la coopération extérieure au développement</i> | 15 |
| <i>Thématique IV - Droit d'initiative des OSC, en vue de l'Agenda d'Action d'Accra</i> | 16 |
| 3. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES | 17 |
| GRUPE DE TRAVAIL 3: MECANISMES D'ACHEMINEMENT DE L'AIDE DE L'UE | 19 |
| 1. PRINCIPES CLÉS | 19 |
| 2. ANALYSE THÉMATIQUE | 20 |
| <i>Thématique I - Les défis actuels pour la CE concernant le développement d'une nouvelle approche en tant que bailleurs de fonds</i> | 20 |
| <i>Thématique II - Le mécanisme de l'Appel à Propositions et la question du ciblage</i> | 22 |
| <i>Thématique III - De nouveaux modèles de financement accordés pour ou par le biais des OSC</i> | 23 |
| 3. RECOMMANDATIONS SPÉCIFIQUES | 24 |

Introduction

Ce document définit les principes clés sur lesquels CONCORD fondera son engagement dans le cadre du Dialogue Structuré.

Cette position de principes ainsi déterminée doit servir de document de référence pour la participation de CONCORD au sein des Groupes de Travail, document qui sera complété tout au long du processus du Dialogue Structuré.

Ce texte est le produit d'un processus élargi de consultation interne mené par la Task Force du Quadrilogue, incluant une large consultation des membres ainsi que la tenue d'une réunion extraordinaire pour la résolution des « questions sensibles ».

Il comprend une brève présentation du Dialogue Structuré en introduction, puis trois sections correspondant aux trois groupes de travail du Dialogue Structuré. Chaque section inclut la définition de nos principes clés, une analyse plus détaillée relative à chacun des thèmes traités par les Groupes de Travail, ainsi que nos recommandations pour ces mêmes Groupes.

Qu'est-ce que le Dialogue Structuré ?

Le Dialogue Structuré (DS) est une initiative lancée par la CE visant à discuter de l'implication des Organisations de la Société Civile (OSC) et des Autorités Locales (AL) dans le processus de coopération au développement de la CE.

Conçue comme un mécanisme axé sur la confiance et la recherche du consensus, l'initiative a pour objectif d'**accroître l'efficacité de toutes les parties prenantes à la coopération au développement de la CE**, en s'appuyant sur l'importance acquise par les dialogues internationaux et européens.

Le DS implique quatre catégories d'acteurs :

1. La Commission Européenne : les directions à Bruxelles (coordonnées par Europe Aid) et les Délégations ;
2. Le Parlement Européen : DEVE – la Commission du Développement.
3. Les Etats membres de l'UE : les représentants des Ministères et des Agences Nationales de Développement.
4. Les OSC et les AL : 10 plateformes – CONCORD, Cooperatives Europe, ENoP, Green10, HRDN, ITUC, Platforma, Croix Rouge, Youth Forum ainsi que les Chambres de Commerce.

Ce que nous demandons:

Les attentes de CONCORD envers ce processus sont définies comme suit :

- Le processus doit être fondé sur le principe de la **« politique avant le financement, mais du financement qui suit et met en œuvre la politique »**. Le dialogue devrait chercher à s'assurer que les mécanismes de financement sont en effet cohérents avec les politiques de la CE ainsi qu'avec les objectifs mondiaux de développement, tout en reconnaissant la diversité et la nature des OSC.

- La participation de la Société Civile (SC) devrait être facilitée via la création et l'institutionnalisation d'**espaces de dialogue** pour les OSC, qui devraient servir de socle pour la définition de stratégies et de politiques de coopération, de mécanismes de financement, de mécanismes de surveillance et d'évaluation etc., permettant ainsi une plus grande cohérence entre les politiques publiques et les stratégies, pour chaque type d'acteur.
- Les OSC européennes et leurs partenaires prennent toute la mesure de l'importance de cette discussion ; et sont pleinement impliquées dans le débat et participent à ses conclusions (s'inspirant des précédentes consultations similaires et de l'agenda pour l'Efficacité des OSC de Développement).
- Nous apprécions la reconnaissance par l'UE des OSC comme partenaires légitimes au sein du Dialogue Structuré¹.

¹ Les conclusions du Conseil de l'UE du 27 mai 2008 stipulent : « L'UE soutient et note avec satisfaction la participation des Organisations de la Société Civile à la concertation politique et à la mise en œuvre des programmes de développement, car elles sont des acteurs à part entière dans l'édification d'États responsables et réactifs et sont souvent le mieux à même de fournir des services aux groupes sociaux difficilement accessibles. Le Conseil considère chacune de ces parties prenantes comme des acteurs légitimes du développement et il les invite à jouer leur rôle dans la réalisation des OMD en examinant comment tirer au mieux parti de ce qu'elles apportent et de leur complémentarité. »

Groupe de Travail 1: Rôles et valeur ajoutée des OSC² dans la coopération extérieure

1. Principes clés

En relation avec ce Groupe de Travail, CONCORD souhaite mettre l'accent sur les principes clés suivants.

- ✓ **Définition et caractéristiques des Organisations de la Société Civile :**
 - **Les OSC présentent quatre principales caractéristiques :**
 1. Elles sont mises en place volontairement par des citoyens cherchant à promouvoir leurs préoccupations, leurs valeurs ou leur identité.
 2. Elles sont construites autour de l'idée de promotion d'une problématique ou des intérêts d'une section particulière de la société.
 3. Elles sont autonomes vis-à-vis de l'Etat et des autorités publiques.
 4. Elles sont à but non lucratif.
 - **Diversité des OSC:** la diversité des OSC devraient être reconnue comme intrinsèque à leur définition. Les OSC diffèrent dans leur nature, leur taille, leur organisation, leur financement, leur rôle, ainsi que dans leur valeur ajoutée dans le cadre du développement et de la coopération extérieure ou dans leurs recours au partenariat.
 - **Société civile mondiale:** dans un monde interdépendant, une société civile mondiale est en cours d'émergence et la terminologie simpliste Nord / Sud ne devrait plus être utilisée pour catégoriser les OSC. Il est cependant nécessaire de respecter la diversité tout en créant des synergies et une coopération entre les OSC engagées à différents niveaux, qu'elles agissent à l'échelle locale, régionale ou mondiale.

- ✓ **Rôle des OSC comme acteurs du développement :**

Les OSC responsabilisent les populations et les organisations dans la lutte contre la pauvreté, la promotion des droits de l'homme et la démocratie³ :

 - Elles jouent un rôle clé en agissant pour le développement et la réduction de la pauvreté.
 - Elles mènent une action de veille en exigeant des gouvernements qu'ils rendent des comptes.
 - Elles ont également un rôle de sensibilisation au sein de la société sur les questions liées au développement

- ✓ **Valeur ajoutée des OSC :**

Les OSC sont porteuses de valeur ajoutée pour la coopération extérieure via les éléments suivants :

 - Une approche du développement basée sur les droits humains

² Dans ce document de principe, nous analysons uniquement la valeur ajoutée des OSC et non celle des Autorités Locales.

³ Le Programme d'Action Accra stipule : "Nous (bailleurs de fonds et gouvernements) reaffirmerons notre engagement auprès des OSC, considérées comme de véritables acteurs indépendants du développement produisant des efforts complémentaires de ceux des pouvoirs publics et du secteur privé. Nous avons un intérêt commun à nous assurer que la contribution potentielle des OSC de développement est pleinement mobilisée. C'est pourquoi : (i) nous invitons les OSC à étudier comment elles entendent appliquer les principes sur l'efficacité de l'aide arrêtés à Paris. (ii) nous nous félicitons de la proposition des OSC nous conviant à nous engager dans un processus multipartite conduit par elles et ayant pour but de rehausser l'efficacité de leur action en faveur du développement. (iii) nous œuvrerons avec les OSC à l'instauration de conditions propices à une maximisation de leur contribution au développement."

- L'accès aux groupes de population les plus marginalisés
 - Un soutien à la bonne gouvernance
 - Une action d'autonomisation des organisations à la base
 - Une forte capacité d'innovation
 - Une certaine capacité à réagir rapidement et avec flexibilité
 - Une capacité à relier les besoins locaux et les problématiques mondiales
 - Un accès direct aux citoyens
- ✓ **La création d'un environnement propice, permettant la mise en place des valeurs ajoutées des OSC, implique de respecter les principes de base suivants :**
- **Soutenir une approche du développement basée sur les droits humains⁴**: tous les programmes de développement devraient s'assurer qu'un développement durable en faveur des populations pauvres prévaut sur les intérêts européens à court terme, étroits ou élitistes ; ils devraient également faire en sorte que le développement durable et le respect des droits de l'Homme forment la base de toute politique européenne.
 - **Générer de véritables partenariats entre les acteurs du développement et en particulier parmi les OSC du monde entier** : en plus d'une action complémentaire, les partenariats doivent être élaborés entre parties égales, non limités par les procédures des bailleurs de fonds.
 - **Promouvoir une démarche inclusive** : une démarche inclusive est nécessaire dans le cadre du processus de consultation et de dialogue avec les OSC.
 - **Reconnaître l'indépendance et la légitimité des OSC**: promouvoir le respect des droits de l'Homme et la démocratie dans des pays difficiles implique souvent de devoir faire une critique des politiques et des actions gouvernementales. Il est par conséquent nécessaire de soutenir la coopération extérieure et de s'assurer qu'elle passe par des OSC indépendantes et légitimes.
 - **Reconnaître la nécessité d'un dialogue institutionnalisé entre les OSC et les Institutions Européennes à tous les niveaux** (conception stratégique, définition des priorités, instruments, mise en œuvre, suivi, évaluation ; aux niveaux européen, national, régional et local). Les OSC accueillent favorablement et encouragent la création de tous les espaces de dialogue permanent.

2. Analyse thématique

Thématique I - Rôles et valeur ajoutée des OSC dans le développement

1.1. **La société civile**, forte de ses atouts que sont sa nature indépendante, autonome et non-gouvernementale, **joue un rôle important** dans la

⁴ CONCORD définit ce concept comme suit : «Une approche fondée sur les droits de l'Homme vient de la conviction que tous les êtres humains ont certains droits inaliénables leur permettent de formuler des revendications lorsque leurs droits sont niés ou bafoués. Les droits humains touchent à tous les aspects de la vie. Ils donnent à chaque être humain la chance de vivre à l'abri du besoin, de la peur et de la discrimination. Une approche fondée sur les droits de l'Homme crée un cadre pour mener un développement d'une façon plus inclusive et participative, en mettant en évidence la responsabilité, les obligations et les responsabilités des gouvernements et des autres acteurs du développement envers leurs citoyens, conformément aux engagements internationaux ».

responsabilisation des populations et des organisations dans la lutte contre la pauvreté, la promotion des droits humains et de la démocratie. L'importance des OSC réside également dans leur proximité avec la base et leur plus grande aptitude à inclure dans leurs champs d'action les groupes de populations éloignés et marginalisés. Les OSC ont un rôle crucial à jouer dans le processus d'appropriation et de participation aux stratégies nationales de développement ; tenant les autorités publiques responsables dans le processus de décision ; et évaluant l'impact des politiques à l'échelle locale. Pour ce faire, elles reçoivent leurs fonds d'un large éventail de bailleurs, y compris de la population.

1.2. La CE et les Etats Membres devraient développer **une vision commune** définissant les rôles et valeur ajoutée des OSC ainsi qu'une logique de soutien à la société civile. Sur cette base, une stratégie commune de soutien et de division du travail devrait être agréée aux niveaux national et européen.

1.3. La **participation de la société civile** est porteuse d'une grande valeur ajoutée qui va bien au-delà d'un simple programme thématique ou d'un financement. Elle devrait être un principe et un droit de base. Le dialogue sur les politiques et l'implication des OSC ne peut se limiter à une discussion sur le contenu et les modalités des programmes d'aide et de développement. Il devrait couvrir **tous les aspects des relations** entre l'UE et les pays tiers qui ont un impact sur le processus de réduction de la pauvreté et le respect des droits de l'Homme, incluant les aspects : gouvernance, négociations commerciales, gestion des ressources naturelles et de l'environnement, finance internationale, industries extractives, responsabilités des entreprises, etc. Les OSC doivent être reconnues dans le cadre du Dialogue Structuré comme **acteurs légitimes à part entière**.

1.4. Les organisations de la société civile apportent une réelle valeur ajoutée dans le processus de **définition, de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques** autant dans leur contexte national, qu'au sein de l'UE, que dans les pays partenaires. Les OSC contribuent également à renforcer le fonctionnement des institutions de l'UE et créent un lien entre elles et les citoyens européens.

1.5. De la même façon que les programmes de développement constituent toujours une importante composante des processus apportant des changements systémiques durables au niveau mondial, la complémentarité et **l'importance du soutien apporté par le travail de plaidoyer, d'éducation et de sensibilisation au développement** se doivent d'être reconnues. L'accent ne doit non plus être mis sur **l'efficacité de l'aide mais sur l'efficacité du développement**, en adéquation avec l'argument mis en avant par les OSC selon lequel le développement requiert davantage qu'une « simple » aide institutionnelle efficace. Leur action inscrite dans un cadre de droits, les OSC revendiquent la définition de l'efficacité du développement comme l'impact des politiques et actions des acteurs du développement, incluant l'impact des bailleurs de fonds et des gouvernements, sur l'amélioration des conditions de vie des populations pauvres et marginalisées. Le concept promeut un changement positif durable qui s'attaque, dans un cadre démocratique, aux causes premières aussi bien qu'aux symptômes de la pauvreté, de l'inégalité et de la marginalisation.

1.6. Le **rôle des OSC européennes** est de militer pour un développement mondial revendiquant des politiques justes et durables, d'appuyer les OSC dans d'autres régions, de soutenir la mise en place de programmes par le partage mutuel des connaissances, des expériences et des enseignements acquis, de sensibiliser sur les droits du citoyen et de responsabiliser et favoriser la participation de tous les

citoyens afin qu'ils deviennent acteurs du changement dans l'éradication de la pauvreté mondiale.

De plus, les OSC européennes jouent aussi un rôle dans le suivi et l'évaluation des programmes et projets de développement afin de parvenir à une plus grande efficacité et une plus grande implication de leurs partenaires locaux.

1.7. Le rôle des OSC est spécifique, **complémentaire à celui des autorités locales** dans le cadre du développement. Chaque partie possède ses propres fonctions, valeurs ajoutées et légitimité.

Thématique II – Complémentarités entre les acteurs du Nord et du Sud

2.1. Une société civile mondiale est en train d'émerger et la **terminologie simpliste Nord / Sud ne devrait plus être utilisée** pour catégoriser les OSC. Nous préférons utiliser le terme **coopération** plutôt que division du travail. Ce dialogue concerne la démarche collaborative entre les OSC européennes d'un côté et leurs homologues partenaires des pays en développement de l'autre, dans l'optique de l'élaboration d'un agenda commun.

2.2. C'est par le biais des acteurs locaux, y compris la société civile locale et si possible les autorités locales, en partenariat avec des OSC européennes, que sont **le mieux mis en œuvre les projets et programmes de développement**. Ceci dépend cependant du contexte, considérant que dans certains environnements fragiles, les OSC européennes ont un rôle important à jouer dans la mise en place effective des programmes, alors qu'elles renforcent en parallèle les capacités et les alliances des OSC locales. Les OSC européennes continuent également d'agir dans le cadre de l'aide humanitaire et d'en soutenir les principes.

2.3. La coopération entre les OSC européennes et leurs partenaires consiste en la réactivité des OSC européennes pour répondre aux besoins des partenaires, ainsi que de les responsabiliser en soutenant leurs activités, le développement de leurs capacités et compétences ; soutenir l'action de plaidoyer et de veille et s'engager dans un travail de plaidoyer commun ; promouvoir l'éducation au développement et les activités de sensibilisation dans les pays partenaires ; faciliter l'accès aux financements, à l'information et aux décideurs. Nous travaillons également ensemble pour partager de l'information, de l'expertise et des savoir-faire pour responsabiliser les citoyens afin qu'ils deviennent acteurs du changement.

Thématique III – L'implication des OSC dans le cycle de coopération au développement de la CE

3.1. Beaucoup reste à faire en vue d'assurer un réel engagement de la société civile dans les processus de programmation et de révision des stratégies d'aide de l'UE de façon **systématique, transparente, constante et inclusive**.

3.2. Le **temps requis pour un tel engagement** devrait être prévu dans le cadre des discussions sur la programmation et la revue des stratégies d'aide, et ce tout au long du processus, y compris par le biais de revues à moyen terme et de revues finales. Ce système d'engagement devrait être institutionnalisé, permettant de **rendre compte** des résultats à la société civile. La compréhension des contextes nationaux est essentielle et une approche unique globale pour engager la société civile dans les stratégies et la programmation de l'aide de l'UE doit être évitée. Dans

certaines environnements très répressifs, il peut être utile d'adopter un mécanisme de consultation confidentiel. **Le respect des processus existants pour la consultation est crucial.**

Thématique IV – La cartographie comme outil d'identification des acteurs pertinents

4.1. **Une cartographie constante** (et régulièrement mise à jour) **du paysage national des OSC** est nécessaire afin d'identifier les acteurs les plus pertinents et rendre compte de la diversité de la société civile. Cette cartographie devrait être réalisée **en consultation avec les OSC et d'autres acteurs pertinents** (co-responsabilité) et s'inspirer de l'expérience acquise par les OSC et les organisations internationales dans cet exercice. Elle devrait prendre en considération les réseaux existants entre les OSC (nationales ainsi que les plateformes régionales et thématiques) et les processus de dialogue en place. Cette consultation devrait se fonder sur une approche participative et être tenue à différents niveaux, en vue de la définition des objectifs de la cartographie (doit-elle seulement identifier les acteurs ou également leurs besoins ?), les règles et procédures de sa mise à jour ainsi que les critères d'identification des « acteurs pertinents ». L'UE devrait s'appuyer sur le savoir existant au sein du pays concerné. La cartographie doit aller au-delà d'une enquête statistique et inclure analyse et évaluation. En particulier, les recommandations de l'Etude de Capitalisation sur les Programmes de Renforcement des Capacités des Acteurs Non-Etatiques dans le cadre du 9^{ème} FED (chapitre 3) devraient être prises en compte.

4.2. La **cartographie des OSC** doit être **établie par secteur**. Il est nécessaire que les données soient suffisantes pour produire un service de « mise en concordance », permettant ainsi à des organisations travaillant dans des secteurs spécifiques de mieux coopérer les unes avec les autres, ou à une OSC intéressée par une action dans un secteur différent de trouver un partenaire potentiel dans ce secteur afin de le renforcer et de fournir une meilleure expertise.

4.3. Chaque fois que possible, nous devrions éviter de trop dépendre de la cartographie établie par l'UE, dans la mesure où cet exercice de cartographie des OSC dans un pays donné ne devrait pas être de son ressort mais de celui du gouvernement du pays en question. L'UE peut conseiller et soutenir l'exercice mais la responsabilité devrait être au niveau du gouvernement. Les exercices de cartographie devraient impliquer les acteurs de la société civile dès l'étape de leur conception ; ils devraient être pleinement transparents et leurs résultats mis à la disposition du public. Dans le cadre d'environnements particulièrement répressifs, un tel outil pourrait faire obstacle ou réprimer les OSC dans leurs missions ; des mesures devraient donc être prises pour conserver certaines données confidentielles.

Thématique V – Créer un environnement propice pour les OSC

5.1. Un environnement favorable suppose **la consolidation de la participation de la société civile dans les pays en développement**, afin de soutenir le rôle de cette dernière dans la mise en pratique de la participation des populations dans le développement de leur propre pays. Cela signifie qu'un financement devrait être mis à disposition pour les activités prévues par les OSC portant sur le renforcement des capacités, la restructuration, le développement de réseaux et la création de coalitions. Ceci devrait inclure la **participation d'OSC de tailles plus réduites et d'organisations de la base** dans le dialogue national. Cependant, tandis que les

OSC locales ont besoin d'un soutien pour le renforcement de leurs capacités, **c'est essentiellement la reconnaissance politique qui permettrait** au dialogue d'être bénéfique pour tous les acteurs. **De plus grandes coordinations et cohérences au niveau des bailleurs de fonds** sont nécessaires pour faire émerger un environnement propice pour les OSC. Cela devrait inclure la mise en place de mécanismes de financement sûrs, durables et réactifs, avec pour objectif l'adoption d'une approche orientée sur l'impact, mettant l'accent sur la prise en charge des problèmes systémiques à plus long terme.

5.2. Une **approche fondée sur les processus** devrait être adoptée, de même qu'une **approche orientée sur l'impact** afin d'évaluer l'efficacité des interventions selon les lignes suivantes :

- Fournir davantage de flexibilité dans la mise en œuvre du projet/programme et sur l'élaboration de son rapport,
- Fournir un financement à long terme,
- Fournir des ressources afin de financer les structures organisationnelles,
- Soutenir les études d'impact et les systèmes de suivi et d'évaluation orientés sur l'impact,
- Soutenir l'échange d'expériences de pairs à pairs ou la dissémination des expériences, des méthodes ou du savoir.

5.3. **Il manque à l'UE une vision et une stratégie commune sur le rôle de la société civile** dans le développement, les droits de l'Homme, la démocratisation, la gouvernance et la transformation de conflit, qui reconnaîtraient et valoriseraient sa diversité et sa richesse.

Il existe également un manque de stratégie générale sur la façon de soutenir ces rôles dans les pays en développement et au sein de l'UE. L'UE devrait faire en sorte **que le rôle des OSC conserve son autonomie**, travaillant à la mise en place d'un environnement propice pour la société civile, en particulier en vue de soutenir le contrôle démocratique des politiques gouvernementales. L'UE doit créer des espaces pour engager **un dialogue avec les OSC sur les politiques qui soit véritable et institutionnalisé**, tout comme elle doit reconnaître et employer l'expertise des OSC locales dans la planification, la budgétisation, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes et projets ainsi que les politiques internationales de développement. Pour atteindre cet objectif, l'existence d'un personnel (au sein du SEAE, au siège de la Commission Européenne et dans les Délégations de l'UE) compétent sur les questions du développement et de la facilitation du dialogue avec la société civile est essentielle. C'est la raison pour laquelle les OSC européennes accueillent favorablement les efforts entrepris par la CE pour mettre en place et animer avec succès le Dialogue Structuré.

5.4. L'UE devrait également soutenir la création **d'espaces de discussion multi-partenariaux sur les politiques prévues pour les OSC** tout en utilisant les espaces existants ; ainsi que rendre l'engagement au dialogue obligatoire pour les gouvernements partenaires. Ces espaces devraient être développés à différents niveaux : un dialogue politique et stratégique sur le partenariat avec la CE ; un dialogue sur les instruments / programmes à définir ainsi que les parties prenantes et les mécanismes de financement, le suivi et l'évaluation des projets ; un dialogue local entre les OSC et les Délégations de l'UE (en vue de définir la mise en œuvre et l'évaluation des stratégies et des mécanismes de financement), mais également entre les OSC et les autorités locales (afin de définir la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des politiques publiques). Enfin, ces espaces de dialogue, comme la constitution de partenariats complets, se doivent d'être progressivement formalisés

et institutionnalisés. Leurs objectifs, règles et procédures devraient être clairement définis et expliqués.

5.5. Garantir un environnement propice pour la société civile implique de **respecter des principes internationaux concernant la protection de la société civile** clairement définis et inscrits dans le droit international, incluant les normes et conventions qui régulent et protègent la société civile de l'intrusion gouvernementale. Ces principes couvrent : le droit d'établissement des OSC (soit le droit des individus de former et rejoindre des OSC) ; le droit d'agir pour atteindre leur objectif légal sans interférence étatique : les droits à la libre expression et à la communication avec des partenaires nationaux et internationaux ; le droit de rechercher et sécuriser des ressources, comprenant le transfert de fonds transfrontaliers ; ainsi que l'obligation positive de l'Etat de protéger ces droits, par le biais de l'élaboration d'une charte des droits des OSC. Les institutions européennes doivent revendiquer ces principes dans TOUTES leurs relations avec les pays tiers. Cela doit également être intégré comme une priorité par leurs partenaires.

3. Recommandations spécifiques

- Les obligations et les engagements de la CE envers la consultation de la société civile et des acteurs non-étatiques devraient être respectés et mis en pratique par toutes les institutions, en particulier par le nouveau Service Européen des Affaires Extérieures. **Un engagement clair vis-à-vis d'un dialogue régulier structuré et institutionnalisé entre le SEAE et la société civile** devrait assurer le fait que des consultations appropriées sont tenues aussi bien au niveau du siège qu'à celui des Délégations. Cela doit permettre une participation et une contribution significatives des acteurs de la société civile en Europe et dans les pays en développement sur tous les aspects des actions extérieures de l'UE. Autant que faire se peut, les Délégations de l'UE devraient tenter d'envoyer leur personnel dans les régions périphériques du pays dans lequel elles se trouvent. Des contacts directs sont significatifs pour les communautés et envoient un message fort aux autorités nationales, régionales et locales.
- Le cadre pour l'engagement des OSC au niveau des politiques nécessite d'être renforcé **dans tous les pays**. Ce cadre pourrait se fonder sur les meilleures pratiques du dialogue dans le cadre de l'Accord de Cotonou et du FED (pour les pays ACP). Une attention particulière devrait être apportée au renforcement du cadre pour l'engagement des OSC au niveau des politiques dans les pays en processus d'adhésion et préadhésion à l'UE (IPA) afin de permettre leur participation pleine et effective dans le processus de réforme, améliorant ainsi la qualité et la vitesse de l'intégration de leur pays.
- Les mesures existantes devraient être mises en œuvre de façon effective et **faire l'objet d'un rapport**, en adéquation avec les "Directives sur les Principes et les Bonnes Pratiques en matière de Participation des ANE aux Dialogues et aux Consultations sur le Développement".
- Des mécanismes stables devraient être mis en place pour animer le dialogue au niveau d'un pays, tels que la création de **comités multi-partenariaux** pour discuter, de façon régulière, de toutes les questions concernant l'engagement des OSC dans ce pays. De tels comités contribueraient à l'examen de la cartographie et de la typologie, des critères d'éligibilité, des structures de dialogue, des outils

de communication et d'information, des évaluations des besoins en renforcement des capacités et des procédures et mécanismes de financement. Ces comités devraient inclure tous les bailleurs de fonds (pas seulement l'UE) et faire en sorte que les groupes de veille et de promotion des droits de l'Homme, qui peuvent ne pas être reconnus ou ne pas être dans l'intérêt de Gouvernements, soient impliqués, ainsi que les représentants ou porte-paroles de tous les groupes de populations les plus vulnérables.

- **La création d'un réseau inter-service sur la participation de la société civile** au sein du siège de la CE augmenterait la cohérence des approches et la connaissance de l'engagement de la CE avec les OSC.
- **Un soutien adéquat vis-à-vis des plateformes européennes conséquentes** est nécessaire pour assurer l'animation d'un dialogue constant entre le panel complet des organisations de la société civile en Europe et les institutions de l'UE.
- **Un soutien financier et politique** devrait être accordé à la société civile pour le partage et la récolte d'information, la structuration, les mécanismes de dialogue internes et le renforcement des capacités.

Groupe de Travail 2: Complémentarité et cohérence au sein de l'Agenda d'Action d'Accra

1. Principes clés

CONCORD souhaite mettre l'accent sur les principes clés suivants en relation avec ce Groupe de Travail :

- ✓ **L'efficacité du développement** (plutôt que la question plus limitée de l'efficacité de l'aide) devrait être le principe moteur.
- ✓ **La cohérence** entre les politiques publiques et les objectifs de développement est essentielle.
- ✓ **Le droit d'initiative** : le droit d'initiative est inhérent à la nature des OSC et devrait être respecté en toutes circonstances, en gardant à l'esprit que les OSC suivent des standards de qualité et répondent aux besoins locaux.
- ✓ **Crédibilité et légitimité** : le rôle et la légitimité des OSC en tant qu'acteurs du développement en soi, doivent être pleinement reconnus. Les OSC sont de véritables acteurs du développement, indépendants, produisant des efforts complémentaires à ceux des secteurs publics et privés.
- ✓ **Contrôle démocratique** : il est au cœur de l'appropriation démocratique et de la bonne gouvernance et est une pré-condition à un processus de développement efficace. Les voix et préoccupations des citoyens doivent être au centre des plans et des processus de développement par le biais de mécanismes légitimes et ouverts impliquant les parlements et la société civile.
- ✓ **Une approche multi-partenariale constitue un élément positif pouvant exploiter le potentiel de la société civile** ; toutes les parties prenantes devraient échanger leurs points de vue et objectifs afin d'identifier des objectifs communs orientant le développement vers les résultats pour obtenir un impact plus important.
- ✓ **Division du travail** : une division du travail, quelle qu'elle soit, entre les bailleurs de fonds ne doit pas mener à des carences dans la fourniture de l'aide ou mettre en péril l'appropriation démocratique.

2. Analyse thématique

Thématique I – Les Nouvelles Modalités de l'Aide (NMA) et les OSC : défis ou opportunités ?

1.1. Les OSC et la Commission Européenne ont un intérêt commun dans la **planification et la programmation commune à long terme**. En effet, les conclusions du Conseil de 2008 stipulent que "le Conseil invite les États membres et

la Commission à continuer d'étendre l'utilisation et le champ d'application des documents de stratégie pluriannuels par pays, à y intégrer des engagements pluriannuels et à augmenter le nombre de stratégies élaborées conjointement; il les invite également à élaborer et à tester, si les circonstances s'y prêtent, des modalités de financement innovantes pour améliorer la prévisibilité, et à insister pour qu'un nouvel objectif en matière de prévisibilité à moyen terme soit défini." Cette planification et cette programmation à long terme contribueraient à améliorer l'alignement, la coordination et l'appropriation au niveau local en adéquation avec les Déclarations de Paris et d'Accra. Cette approche pourrait également se refléter dans le **passage des projets aux programmes** et plus loin vers des **approches multi-partenariales**. La CE devrait adopter un modèle multi-tiers contenant des éléments déjà testés et utilisés par d'autres bailleurs de fonds institutionnels.

1.2. Afin d'améliorer l'alignement des agendas Paris / Accra, la CE et les OSC peuvent décider d'un mécanisme politique adoptant un fonctionnement similaire au **Mécanisme de Coordination Pays (Country Coordination Mechanism - CCM)** du Fonds Mondial au sein duquel le CCM dans son ensemble s'applique via le gouvernement ou un acteur international et non directement à chaque entité pour son usage propre. Cette approche est plus adaptée pour les projets de grande échelle tels que les **approches sectorielles ou les programmes nationaux** dans la mesure où elle peut impliquer de nombreuses parties prenantes, notamment le gouvernement, les organismes de formation, le secteur privé et les OSC. De telles approches sectorielles peuvent s'avérer plus efficaces que l'Appui Budgétaire Général (ABG). La Cour des Comptes a par exemple trouvé que le GBS n'a pas été efficace pour améliorer les services de santé. Cependant, si les CCM sont utilisés, alors de telles approches ne doivent pas devenir lourdes et ralentir le processus de mise en œuvre. Un suivi attentif / une surveillance étroite est nécessaire pour rendre certaine la transparence du processus de décision.

1.3. Les **approches sectorielles** offrent également davantage d'opportunités pour **engager la société civile** – aussi au niveau de la programmation qu'à celui de la mise en œuvre – que l'Appui Budgétaire Général. Sans revenir à la baisse la responsabilité et le rôle de l'Etat, un engagement actif de la société civile aide à la prise en charge d'un secteur particulier en améliorant l'inclusion, la qualité et l'équité dans la fourniture d'un service donné. Ceci peut aller de la fourniture directe d'un service, à la responsabilisation des citoyens et des communautés dans la défense de leurs droits, la surveillance de la prestation de service public et la gestion budgétaire, l'influence d'une politique.

1.4. **Les parties prenantes de taille modeste**, telles que les acteurs travaillant sur des thèmes ou des régions précis, devraient être capables de **participer dans des réunions de coordination** et de rassembler les efforts à l'échelle nationale dans la mesure où chaque organisation contribue au sein de son champ d'expertise.

1.5. **Les nouvelles modalités de l'aide** telles que les programmes d'allègement de la dette et l'Appui Budgétaire Général représentent **un défi pour la société civile** à trois niveaux. En premier lieu, en concentrant l'aide sur le soutien et le renforcement de l'Etat, les bailleurs de fonds peuvent réduire le soutien financier à la société civile. Deuxièmement, dans les pays où l'Etat a peu d'intérêt ou une faible capacité de réponse pour couvrir les besoins les plus essentiels de ses citoyens ou de respecter les Droits de l'Homme – en particulier dans les Etats fragiles et les Etats connaissant de hauts niveaux de corruption – investir dans l'Etat ne résulte que rarement dans une réduction effective de la pauvreté et n'atteint généralement pas les groupes de population les plus vulnérables. En troisième point, les nouvelles modalités de l'aide

font craindre une instrumentalisation des OSC afin de soutenir les préoccupations européennes. Une société civile autonome est nécessaire pour : garantir que le gouvernement est, à tous les niveaux, responsable vis-à-vis de l'utilisation des fonds de l'UE, et que ces derniers résultent en un impact direct sur le développement ; ainsi que pour éviter l'instrumentalisation de l'aide en vue de répondre aux préoccupations européennes telles que la gestion des migrations, les activités anti-terroristes, l'institution d'accords de partenariats économiques / commerciaux ; et enfin pour conserver son rôle de veille. Les institutions européennes devraient faire en sorte que les fonds issus de l'Appui Budgétaire Général atteignent les Autorités Locales, leur permettant de remplir leur rôle de prestataire de service et d'assurer un niveau essentiel de démocratie.

Thématique II - Coordination et Harmonisation entre les bailleurs de fonds : division du travail

2.1. CONCORD accueille positivement l'objectif de générer une plus grande efficacité dans la coopération pour le développement via une plus grande **division du travail entre les bailleurs de fonds**, afin d'éviter la duplication des efforts dans une concentration de pays et de secteurs pour réduire la charge de travail des partenaires tout en diminuant les coûts de transaction.

2.2. Cependant, un certain nombre de défis restent à relever en ce qui concerne une telle coordination et harmonisation. L'initiative peut être perçue comme étant en premier lieu **motivée par les bailleurs de fonds**. Combiner la coordination entre bailleurs avec le leadership des processus de développement dans un pays donné représente un réel défi qui peut à son tour faire courir le **risque de mettre en péril l'appropriation démocratique de l'aide** par les pays en développement, ou conduire à des lacunes dans la fourniture de l'aide.

2.3. Instaurer une telle division du travail peut également s'avérer une tâche **problématique parmi les bailleurs**, dans la mesure où ils souhaitent souvent conserver une certaine visibilité dans tel ou tel secteur pouvant alors être septiques quant à son efficacité. Une des conséquences en est le risque de création de pays ou de secteurs « orphelins de l'aide »⁵.

2.4. Davantage qu'un accent mis uniquement sur la division du travail parmi les bailleurs de fonds, **un agenda plus large sur « l'efficacité de l'aide » doit donc être maintenu**. Ainsi qu'il a été reconnu dans les précédents documents de travail de la CE et conclusions du Conseil, la mise à l'ordre du jour de la question de l'efficacité de l'aide ainsi que plus généralement l'impact sur le développement de l'aide internationale pâtissent gravement d'un manque de continuité sur plusieurs thèmes : accroissement de la Prédicibilité de l'Aide ; suppression des conditions de politique économique ; et valorisation du concept d'impact en terme de développement ou de conditions de performance avec pour objectif final d'en augmenter l'appropriation, en diffusant au moment opportun une information publique transparente sur les allocations de la CE et des Etats membres ainsi que leurs conditions, mais également en surmontant la faiblesse des mécanismes de suivi existants et leur manque à l'échelon local, ainsi que l'existence de données désagrégées. Sur ces thèmes, les OSC pourraient s'avérer des partenaires et antennes de veille critiques. De plus, ainsi que le démontrent les évaluations de la

⁵ Le problème des pays ou secteurs "orphelins de l'aide" était déjà largement soulevé dans les Conclusions du Conseil de mai 2008 et dans le Code de Conduite de la Division du Travail (principe 6), ainsi que le document de travail de la CE, avec une analyse plus détaillée. Ce problème continue cependant de générer des déséquilibres.

CE, le système de l'Assistance Technique, qui capte une large proportion de l'aide de l'UE, n'est pas toujours appropriée ou efficace. L'appui au développement des capacités se doit d'être mieux coordonné, davantage articulé autour de besoins identifiés et mieux intégré au sein d'un cadre de programme général de développement, avec une attention particulière à accorder aux initiatives menées dans ce domaine par le pays concerné.

2.5. La **notion de division du travail n'est pas appropriée pour les OSC**, qui se doivent d'une part de répondre de façon démocratique à des situations individuelles et en coopération avec des partenaires locaux, d'autre part de préserver leur rôle dans une perspective de **gouvernance démocratique** et en tant qu'antennes de veille. Ainsi, les OSC se montrent hostiles à l'application d'un concept de division du travail allant du sommet à la base au sein du conseil décisionnel (entre les OSC, ou entre elles et d'autres acteurs du développement) dans la mesure où cela entraverait le droit d'initiative, la liberté d'association ainsi que la diversité des OSC. Néanmoins, la division du travail, comprise comme un moyen de promouvoir davantage de coopération et de synergies, peut, au cas par cas et de façon négociée entre les acteurs impliqués, être un processus à encourager, et qui a dans les faits déjà lieu dans de nombreux contextes.

2.6. La CE (et d'autres bailleurs) concentre ses efforts sur la façon de réduire les coûts de transaction par projet de façon non coordonné, tout en cherchant à répondre, selon un processus d'intégration, aux besoins multiples et divers des OSC et des AL. L'expérience montre qu'un **financement conjoint (pool funding)** peut être un instrument utile, à condition que les OSC et les AL aient préalablement mené une réflexion commune sur les meilleures modalités de sa mise en œuvre, dans un contexte donné. Néanmoins, la question qui se pose pour les OSC n'est pas de savoir si le financement conjoint peut permettre de réduire les coûts mais de déterminer s'il est ou non un mécanisme adéquat pour atteindre les objectifs en terme de développement. En tant que tel, le système de financement conjoint devrait faire l'objet de discussions dans une perspective de mécanismes de financement et non simplement de diminution des coûts.

Thématique III – Cohérence et complémentarité des instruments de la CE pour le soutien aux OSC dans le cadre de la coopération extérieure au développement

3.1. Les instruments thématiques et géographiques devraient être **complémentaires**. Il est nécessaire que la CE ait une vision plus claire de **la notion de complémentarité**, vision qui permettrait une évaluation objective, en particulier de la façon dont cette complémentarité peut se traduire en termes de programmes et appels à propositions. La complémentarité permettrait également de **traiter des questions multi-pays dans une perspective régionale**, ces questions nécessitant néanmoins une définition plus claire ainsi qu'une évaluation fondée sur les besoins. La CE devrait réaliser une **cartographie de la complémentarité des financements géographiques et thématiques** et pour ce faire engager les OSC dans le processus de consultation.

3.2. Afin d'améliorer la portée et l'impact du soutien financier de la CE ainsi que sa complémentarité avec les instruments thématiques, **une part des enveloppes budgétaires géographiques allouées à des stratégies régionales pourrait être employée comme subventions pour des projets de la société civile à la fois multi-pays** et orientés sur certaines priorités régionales.

3.3. Afin d'assurer la complémentarité de ses programmes thématiques et régionaux, la Commission Européenne doit **repenser sa méthode axée sur le Document de Stratégie Pays et la stratégie de développement national** afin d'offrir de meilleurs lignes directrices : en termes de thématiques, valeur ajoutée, standard et qualité avec pour objectif sous-jacent d'adopter une approche réellement coordonnée avec ses différents mécanismes de financement ou ceux d'autres bailleurs ; lignes directrices également en ce qui concerne la façon dont chaque instrument ou modalité devrait être employé et comment ces derniers pourraient être le mieux utilisés dans le cadre d'une combinaison.

3.4. L'appui aux OSC effectué dans le cadre de **programmes géographiques**, tels que ceux menés par le FED, se limite généralement à des actions de renforcement des capacités, se heurtant à des contraintes temporelles et financières. Le soutien apporté via des **programmes thématiques** s'avère différent mais peut être complémentaire. Les deux approches devraient, **avec flexibilité, être mises à disposition** pour une utilisation appropriée et complémentaire dans tous les pays en développement.

3.5. Une certaine avancée est à noter dans certains pays concernant la mise en place d'une consultation et d'un **dialogue périodiques avec les OSC sur la programmation et la revue de l'aide**, mais un engagement efficace avec la société civile doit être assuré de façon systématique, transparente, continue et inclusive en ce qui concerne une telle action sur les stratégies d'aide de l'UE. Les priorités relatives à la Société Civile nécessitent d'être traduites en termes de **financement dans le cadre de l'instrument géographique** accessible aux OSC. De nouvelles modalités de financement doivent, dans le même cadre, être développées d'une façon permettant d'une part un engagement continu et à long terme de la société civile dans le débat sur les politiques, d'autre part la création de plateformes et réseaux durables pour la société civile. Une telle approche ne s'accommode que difficilement avec la démarche actuelle par projet et fondée sur les appels à proposition.

3.6. Alors que la **participation au débat sur les politiques nationales / sectorielles** de développement est un pré-requis à une planification nationale responsable, de nombreux gouvernements peinent à s'engager dans ce dialogue avec les OSC nationales, ou à reconnaître la valeur de leur participation. Dans de telles situations, la CE et les Etats Membres de l'UE devraient servir de facilitateur pour la mise en oeuvre d'un dialogue politique avec le gouvernement en question pour soutenir la participation des OSC dans le cadre d'une discussion régulière et structurée.

3.7. La société civile aussi bien en Europe que dans les pays en développement devrait être consultée pour la **définition et le suivi des instruments géographiques**.

Thématique IV – Droit d'initiative des OSC, en vue de l'Agenda d'Action d'Accra

4.1. Le **droit d'initiative, reconnu par l'Agenda d'Action d'Accra**, est inhérent aux OSC et doit être garanti afin d'en sauvegarder la valeur ajoutée et l'efficacité. Ce droit offre un espace pour la créativité et l'innovation des OSC et garanti un certain degré d'autonomie. Ces 3 aspects – créativité, capacité d'innovation et autonomie –

sont nécessaires pour la mise en place d'une société civile vivante et forte, apte à jouer un rôle indépendant et moteur en tant que partenaire du gouvernement (dans les pays en développement et en Europe) et de l'UE dans le cadre des débats sur le développement. Ce droit garantit également la fonction de veille qui permet de maintenir les gouvernements sur la voie de la transparence démocratique.

4.2. Le droit d'initiative implique des responsabilités pour les OSC notamment celle de **rendre des comptes**. Les principes de la **gestion axée sur les résultats** restent applicables. Les OSC demeurent en toutes circonstances responsables et soumises à l'obligation de rendre des comptes (responsabilité amont et aval) sur leurs propres initiatives concernant la mise en œuvre, les résultats et impacts, de leurs interventions.

4.3. Le droit d'initiative sous-entend également la notion de **flexibilité**, tout en portant une attention particulière sur **les résultats et les impacts**. Il fournit aux OSC l'opportunité de réagir de façon **créative et innovatrice** à des situations contextuelles spécifiques dans le Sud, là où d'autres possibilités de financement s'avèrent impossibles.

4.4. Le droit d'initiative peut contribuer à trouver des solutions à des situations telles que celles décrites au point 2.3 (le risque de créer des pays ou des secteurs « orphelins de l'aide » en instaurant à la division du travail).

3. Recommandations spécifiques

- L'UE devrait adopter une **politique explicite ainsi qu'une stratégie de soutien à l'égard des diverses organisations de la société civile** concernant le développement, les droits humains, la démocratisation, la gouvernance, la paix et la sécurité etc. Cette stratégie devrait être intégrée dans tous les instruments et programmes de l'aide (en identifiant la contribution que chacun d'entre eux pourrait apporter à cette stratégie).
- La politique et la stratégie de l'UE pour le soutien de la participation de la société civile devrait explicitement inclure une **liberté d'action** dans le cadre du dialogue avec les gouvernements partenaires.
- Les **Délégations de l'UE** devraient utiliser les différents instruments de coopération dont elles disposent pour soutenir les diverses OSC. Elles devraient également procéder à de régulières consultations des OSC pour mieux appréhender les priorités des différents instruments géographiques et thématiques.
- **Un soutien financier et politique devrait être alloué à la société civile locale** pour le partage et la collecte d'informations, la structuration, les mécanismes de dialogue interne et le renforcement des capacités. Les OSC locales ont besoin d'un renforcement de capacités, mais surtout d'une reconnaissance politique qui elle permettra l'établissement d'un dialogue mutuellement bénéfique, devant être établi comme un exercice (structuré) régulier.
- **Une plus grande transparence ainsi qu'une meilleure qualité d'information et de communication envers le public** dans les pays partenaires et en Europe aideraient certainement à accroître l'intérêt de la société

civile (aussi bien locale qu'Européenne) à s'engager dans un rôle de veille. La société civile au sein de l'UE et dans les pays partenaires devrait elle-même contribuer à diffuser l'information par ses propres moyens. Les médias indépendants, faisant partie de la sphère de la société civile, ont également un rôle important à jouer.

- La CE devrait travailler à l'amélioration de la **transparence** des négociations sur l'appui budgétaire en impliquant la société civile ainsi que l'ensemble des parties prenantes dans le suivi et l'évaluation de ce mécanisme, que ce soit en termes de renforcement de l'Etat ou de résultats concrets pour les populations concernées ; également en limitant l'utilisation d'indicateurs technocratiques et en développant à la place une évaluation plus participative et intégrée des impacts de l'appui budgétaire. Les Etats recevant un tel appui devraient renforcer leurs mécanismes participatifs pour l'élaboration et le suivi des budgets à l'échelon local.
- Les **stratégies et outils de communication** devraient être revus au niveau du siège ainsi qu'à celui des délégations, en vue de rendre l'information plus accessible aux acteurs de la société civile sur une plus grande échelle (en utilisant mieux les sites internet, les médias locaux et les outils de communication de la société civile tels que la radio communautaire).