



Dialogue Structuré

pour un partenariat efficace

DOCUMENT DE CONCLUSION MAI 2011

Le présent document a été rédigé avec le concours de l'équipe d'assistance technique. Dépourvu de tout caractère juridiquement contraignant, il constitue une synthèse préliminaire qui pourra servir de base à l'élaboration d'un consensus dans le cadre du Dialogue structuré. Il n'implique aucun engagement de la part de la Commission européenne ni d'aucune des parties prenantes associées au Dialogue structuré.

Table des matières

SIGLES ET ACRONYMES	3
INTRODUCTION	4
PREMIÈRE PARTIE : SYNTHÈSE DES DISCUSSIONS ET MESSAGES CLÉS	6
1. PROMOUVOIR DES CONDITIONS PROPICES AU FONCTIONNEMENT DES OSC ET DES AL	6
2. DIALOGUES POLITIQUES MULTI-ACTEURS	7
3. PARTENARIATS ET COMPLEMENTARITES ENTRE LES ACTEURS	8
4. APPROCHES TERRITORIALES DU DEVELOPPEMENT : ARTICULATION ENTRE OSC ET AL AU NIVEAU LOCAL ..	10
5. LES PRINCIPES D'APPROPRIATION ET D'ALIGNEMENT	11
6. LE DROIT D'INITIATIVE DES OSC ET DES AL	12
7. RESPONSABILITE DES ACTEURS	14
8. DIVISION DU TRAVAIL ET HARMONISATION ENTRE DONATEURS	15
9. MECANISMES D'ACHEMINEMENT DE L'AIDE DE L'UE	16
SECONDE PARTIE : RECOMMANDATIONS	20
RECOMMANDATIONS ADRESSEES AUX GOUVERNEMENTS PARTENAIRES	20
RECOMMANDATIONS ADRESSEES AUX OSC	21
RECOMMANDATIONS ADRESSEES AUX AL	22
RECOMMANDATIONS ADRESSEES A L'UE	23

Sigles et acronymes

ACP	États d’Afrique, des Caraïbes et du Pacifique
AL	Autorités locales (la définition de la CE inclut les autorités régionales)
ANE	Acteurs non étatiques
CCE	Cour des comptes européenne
CE	Commission européenne
CiSoCH	Helpdesk de la société civile
CSI	Confédération Syndicale internationale
CONCORD	Confédération des ONG européennes d’urgence et de développement
DEVCO	Direction générale Développement et Coopération – EuropeAid (Commission européenne)
DP	Déclaration de Paris
DS	Dialogue structuré
DUE	Délégation de l’Union européenne
ÉDeS (DEAR)	Éducation au développement et sensibilisation
EFC	European Foundations Centre
EM	État membre de l’UE
ENoP	European Network of Political Foundations
EUROCHAMBRES	Association des chambres européennes de commerce et d’industrie
FICR	Fédération Internationale des sociétés de la Croix-Rouge et Croissant Rouge
GT	Groupe de travail
HRDN	Human Rights et Democracy Network
ICD	Instrument de coopération au développement
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l’Homme
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGD	Organisation non gouvernementale de développement
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OSC	Organisation de la société civile
PAA	Programme d’action d’Accra
PE	Parlement européen
PEV	Politique européenne de voisinage
PIN	Programme indicatif national
PLATFORMA	Plate-forme européenne des autorités locales et régionales pour le développement
SEAE	Service européen pour l’action extérieure
NU	Nations unies
YFJ	Forum européen de la jeunesse

Introduction

Depuis que le processus dit « de Palerme » a permis d'apporter d'importantes améliorations aux procédures de la Commission européenne (CE) et de mieux associer la société civile à la mise en œuvre de l'aide au développement, près de dix ans se sont écoulés, marqués par diverses évolutions significatives. Les Délégations de l'UE dans les pays partenaires ont vu leurs prérogatives renforcées, des nouveaux instruments d'aide ont été mis en place ainsi que de nouveaux règlements en vertu desquels les parties prenantes des pays partenaires de l'UE peuvent bénéficier d'un accès direct aux financements de la CE. Par ailleurs, les organisations de la société civile (OSC) se sont multipliées de manière exponentielle à travers le monde et les autorités locales (AL) se sont consolidées, apparaissant de plus en plus comme des acteurs pertinents de la gouvernance et du développement.

Conscients de cette évolution, les États membres de l'UE et la CE ont adopté des approches participatives et des instruments innovants d'appui aux OSC/AL. À l'échelon mondial, plusieurs jalons ont été posés (Objectifs du Millénaire pour le développement, Consensus de Monterrey, Déclaration de Paris, Programme d'Action d'Accra, Conférence de Doha) tandis que les débats abondaient autour des modalités de restructuration de l'architecture globale de l'aide extérieure afin d'accroître la pertinence, l'efficacité et la durabilité des interventions en faveur du développement. Parmi celles-ci, le Programme d'action d'Accra (PAA) soutenu entre autres par la CE et plusieurs États membres, a défini un cadre plus inclusif qui reconnaît les rôles respectifs des OSC/AL et des parlements ; il fallait toutefois approfondir la discussion afin d'instiller davantage de cohérence pour concilier les exigences de l'agenda de l'efficacité de l'aide et la participation des OSC/AL dans le développement.

C'est dans ce contexte que s'est inscrit le *Dialogue structuré (DS) pour un partenariat efficace*, une des réponses apportées par la CE à l'agenda de l'efficacité de l'aide, et plus particulièrement aux articles 13b et 20 du Programme d'action d'Accra¹.

Conçu comme un mécanisme au service de la concertation et de la recherche du consensus, le *Dialogue structuré* entend accroître l'efficacité de l'ensemble des parties prenantes associées à la coopération au développement de l'UE en délimitant un périmètre commun des principaux enjeux liés à l'implication des organisations de la société civile et des autorités locales dans la coopération au développement de l'UE. Lancé en mars 2010 à l'initiative de la Commission européenne, ce processus d'un an a été l'occasion d'engager un dialogue systématique avec un large éventail d'acteurs du développement.

Parties prenantes associées au Dialogue structuré

On utilise souvent le mot « **Quadrilogue** » pour désigner les quatre principaux protagonistes du DS: (i) le Parlement européen, (ii) les États membres de l'UE, (iii) les organisations de la société civile et les autorités locales et (iv) la Commission européenne, tant au niveau du siège que des Délégations de l'UE (environ 51 DUE ont pris part au DS). Du côté des OSC et des AL, ce sont plus spécifiquement leurs plates-formes et leurs réseaux européens et internationaux² qui ont été activement associés au processus, de même que quelque 700 de leurs représentants, issus de 60 pays partenaires.

¹ <http://siteresources.worldbank.org/ACCRAEXT/Resources/4700790-1217425866038/FINAL-AAA-in-French.pdf>

² CONCORD (Confédération européenne des ONG de développement), COOPÉRATIVES EUROPE, European Foundation Centre, ENoP, EUROCHAMBRES, le réseau d'ONG environnementales GREEN 10, HRDN, la CIS, le bureau européen de la Croix-Rouge (y compris la FICR) et le FORUM JEUNESSE, de même que PLATFORMA (réseau européen des autorités locales et régionales).

Thèmes

Trois groupes de travail ont été mis en place pour débattre respectivement (a) des rôles et valeur ajoutée des différentes catégories d'acteurs du développement ; (b) de la complémentarité et de la cohérence dans le cadre de l'agenda de l'efficacité de l'aide ; (c) des mécanismes d'acheminement de l'aide. Les participants se sont retrouvés à l'occasion de diverses sessions organisées à Bruxelles et de quatre séminaires régionaux couvrant les pays d'Afrique, d'Asie, d'Amérique latine et du voisinage de l'UE.

Trois initiatives complémentaires ont en outre abordé des thèmes spécifiques de la coopération de l'Union européenne : (i) les autorités locales dans le développement, (ii) éducation au développement et sensibilisation et (iii) droits de l'Homme et démocratisation, cette dernière se concentrant sur la région de la PEV.

Raison d'être de ce document

Ce document, rédigé par la Commission européenne avec l'appui d'une équipe d'Assistance technique, entend livrer les principales conclusions auxquelles sont arrivés les participants, à l'issue de quatorze mois de dialogue multi-acteurs, et résumer leur vision consensuelle des principaux points à l'ordre du jour. Il se décline en deux parties : (i) une synthèse des discussions et quelques messages clés ; (ii) des recommandations pour chaque partie prenante.

Ce document est officiellement présenté à la conférence finale du Dialogue structuré, co-organisée par la CE et la Présidence hongroise du Conseil de l'Union européenne en mai 2011. Il constitue l'annexe II de la Déclaration finale et est disponible en français, en anglais et en espagnol.

Ce document de conclusion est directement issu des rapports finaux de chaque session (y compris des séminaires régionaux) qui ont été résumés dans les documents de synthèse des groupes de travail 1, 2 et 3. La somme de ces rapports et des documents de synthèse forment « la mémoire du processus ». Tout ce qui est rapporté ici a été commenté et validé par les parties prenantes, à chaque étape du processus.

Ce document reprend en outre les apports et les recommandations formulés par les trois initiatives complémentaires précitées. Leurs messages clés ont été dûment intégrés et incorporés dans le texte. Toutes les productions des diverses composantes du DS (comptes rendus, fiches techniques, etc.) sont disponibles sur le site web du Helpdesk de la société civile (CiSoCH), comme indiqué dans ce tableau³ :

Rapports du Dialogue structuré	GT1 et GT2 (GT à vocation politique)	- Document de synthèse des GT 1 et 2
	GT3 sur les mécanismes d'acheminement de l'aide de l'UE	- Document de synthèse du GT3 - Tableau des besoins - 12 fiches techniques
	Pour toutes les sessions	- Comptes rendus des 4 séminaires régionaux (Bamako, Asunción, New Delhi, Bakou). - Comptes rendus des 4 sessions organisées à Bruxelles (avril, juillet et novembre 2010, janvier 2011).
Comptes rendus des initiatives complémentaires	Autorités locales dans le développement	- Compte rendu des séminaires régionaux - Document de synthèse
	Éducation au développement et sensibilisation (ÉDeS)	- Étude DEAR
	Droits de l'Homme et démocratisation (DHD)	- Compte rendu du séminaire d'Amman

³ Pour télécharger la documentation et les rapports des sessions du Dialogue structuré, voyez le site web du CiSoCH : https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/Structured_dialogue

Première partie : Synthèse des discussions et messages clés

Les 9 chapitres qui suivent résument les discussions qui se sont tenues dans les 3 groupes de travail du Dialogue structuré. Rédigés à partir du document de synthèse, ils intègrent les points de vue des quatre séminaires régionaux et des sessions organisées à Bruxelles. Les sujets abordés sont ceux qui ont animé les débats tout au long du processus. Les quatre premiers chapitres se rapportent aux rôles et à la valeur ajoutée des différentes catégories d'acteurs du développement tandis que les chapitres 5 à 8 se concentrent sur quelques principes essentiels de l'agenda sur l'efficacité de l'aide. Le chapitre 9, enfin, synthétise les discussions relatives aux mécanismes d'acheminement de l'aide de la CE.

1. Promouvoir des conditions propices au fonctionnement des OSC et des AL

Un environnement porteur (ou conditions propices) est **un système juridique et judiciaire démocratique et opérationnel**, qui garantit, par la loi et en pratique, le droit de s'organiser, le droit à la liberté d'expression, le droit à l'information et le droit de prendre part aux affaires publiques. C'est aux gouvernements partenaires qu'il incombe en premier lieu d'assurer ces conditions propices car ils ont l'obligation de protéger et de promouvoir un environnement qui maximise les apports des OSC et des AL. Ils doivent également assurer une sécurité minimale afin que les opérateurs du développement puissent atteindre des résultats durables.

Viennent ensuite d'autres éléments essentiels : du côté des gouvernements et des donateurs, la volonté de travailler avec les OSC et les AL et de partager les informations de manière transparente et responsable ; du côté des OSC, leur représentativité et leur légitimité doivent être garantis par des mécanismes collectifs d'autocontrôle, de redevabilité et de collaboration. Il importe en outre que les AL, reconnues en droit et légitimées par des élections démocratiques, rendent des comptes à leurs administrés et agissent en toute transparence lorsqu'elles exercent leur mandat démocratique.

Il convient de noter plusieurs évolutions positives, inspirées par l'Article 20.c du Programme d'action d'Accra (PAA). Il s'agit tout d'abord de divers exemples de reconnaissance des OSC fondée sur les droits, découlant de la liberté d'association telle que définie par la Déclaration universelle des droits de l'Homme des Nations unies. Ensuite, une prise de conscience grandissante de ce que le principe d'appropriation de la Déclaration de Paris ne vise pas uniquement une appropriation par le gouvernement, mais une appropriation démocratique par le plus grand nombre. Troisièmement, les OSC assoient leur crédibilité en renforçant leur autonomie, leur transparence et leur autorégulation (via l'application des principes d'Istanbul sur l'efficacité du développement des OSC et d'autres dispositifs d'auto-certification comme des codes de conduite). Mentionnons pour finir l'institutionnalisation progressive des espaces de dialogue multi-acteurs où se forment les politiques, au seulement au niveau local mais également aux niveaux régionaux et globaux..

Plusieurs **défis** persistent néanmoins, comme l'ont montré les débats du Dialogue structuré. À l'heure actuelle, OSC et AL déploient souvent leur action dans un environnement restrictif. Parmi les problèmes les plus fréquemment rencontrés, citons des interférences politiques injustifiées, un manque d'information sur les décisions du gouvernement et les accords conclus entre l'UE et les pays partenaires, l'absence de cadres juridiques et institutionnels adéquats ou l'existence de cadres coercitifs. Du côté des donateurs, la réflexion à court terme et la discontinuité des appuis aux acteurs locaux nuisent aux tentatives de promotion collective de conditions propices.

Les OSC, quant à elles, doivent faire face au problème de légitimité posé par certaines *ONG gouvernementales* (les « GONGOs » comme on les appelle en anglais) et des OSC *ad hoc.* Le manque de coopération entre OSC ainsi que l'absence de vision commune et de réflexion stratégique (souvent dû à un manque de ressources) peut également leur nuire, surtout dans le domaine du développement économique et social. Enfin, la faiblesse des cadres institutionnels et financiers des AL (généralement liée à des régimes fiscaux inadaptés) ainsi que leur manque de durabilité politique (dû aux changements de coalitions politiques) constituent autant d'obstacles à la promotion d'un environnement porteur.

Il s'agit donc de promouvoir des conditions propices dans le cadre d'un **agenda de gouvernance démocratique commun et élargi** et de concentrer les efforts autour de six aspects essentiels :

- L'amélioration de la législation afférente aux OSC (et une sensibilisation à celle-ci), conformément aux engagements internationaux relatifs au droit d'organisation, au droit d'expression et

d'assemblée, au droit d'affiliation à des organisations internationales, au droit de prendre part aux affaires publiques, tout en s'efforçant de mettre en place un système opérationnel, juridique et judiciaire garant de ces droits, en loi et en pratique;

- L'intégration transversale des questions de droits de l'Homme (y compris des droits économiques, sociaux et culturels), de démocratisation et de gouvernance dans les dialogues politiques, selon une approche du développement fondée sur les droits ;
- L'approfondissement du dialogue politique avec les OSC, d'une part, et les AL, d'autre part ;
- Le développement d'une compréhension commune du rôle des OSC et des AL dans le développement, les droits de l'Homme, la démocratisation, la gouvernance et la transformation des conflits, qui valoriseraient leur diversité et leur richesse dans le cadre de leurs missions respectives ;
- L'accentuation des efforts de décentralisation politique et administrative et du respect de l'autonomie locale, au travers d'une véritable décentralisation démocratique des pouvoirs décisionnels politiques, administratifs et fiscaux dans le cadre plus large de la décentralisation ;
- Enfin, le renforcement de l'autonomie, de la transparence, de l'autorégulation et de la gouvernance interne des OSC et des AL par le biais d'outils et de normes d'autorégulation afin d'améliorer, entre autre, leur crédibilité vis-à-vis des gouvernements et des donateurs.

2. Dialogues politiques multi-acteurs

Le dialogue multi-acteurs entre acteurs institutionnels et non institutionnels, conçu comme un **outil démocratique au service de la transparence, de l'inclusion et de la participation**, peut largement contribuer à améliorer la qualité, l'efficacité et une large appropriation des politiques publiques, en étant à même de définir les rôles de chaque acteur et d'instaurer un climat de confiance et de responsabilité mutuelle entre les divers intervenants.

Le cadre politique de l'UE le reconnaît, et prévoit dès lors la participation effective et globale des OSC et des AL à l'ensemble du processus de développement. Les OSC et les AL sont reconnues en tant qu'acteurs de plein droit du développement, dont les missions sont complémentaires de celles des gouvernements partenaires. La déconcentration de l'aide vers les Délégations de l'UE apparaît comme l'occasion rêvée de promouvoir le dialogue dans les pays partenaires. Sur la scène internationale, le Programme d'action d'Accra définit un cadre plus inclusif, qui reconnaît pleinement le rôle des OSC, des AL et des parlements.

Ces avancées ne doivent cependant pas masquer **la nécessité de renforcer** le dialogue politique inclusif. Les conditions d'un engagement efficace sont rarement réunies (pas de flux d'information adéquat, absence de mécanismes de dialogue structuré, etc.) et les conjonctures nationales trop diverses pour envisager une démarche uniforme. La conjoncture politique n'étant en outre pas neutre, la participation des OSC et des AL apparaît souvent comme un sujet délicat et problématique.⁴ Les OSC et les AL ne disposent pas toujours des capacités ni des moyens que requiert le débat politique ; les donateurs et les fonctionnaires gouvernementaux sont parfois logés à la même enseigne. Enfin, la représentativité et la légitimité des plates-formes / des réseaux d'OSC et d'AL ne sont pas toujours garanties.

Pour relever ces défis, six **principes essentiels ont été identifiés pour la mise en œuvre de dialogues** (UE et donateurs / OSC et AL / gouvernements) **effectifs et inclusifs** :

- Lier les dialogues à des objectifs précis et les orienter vers des résultats opérationnels afin de garantir une appropriation collective de l'exercice qui profitera à tous les acteurs;
- Avoir de la volonté politique, un leadership et un profond attachement pour la transparence et la redevabilité, en garantissant la cohérence tout au long des différentes phases, de la prise d'initiative à la mise en œuvre et au suivi ;
- Avoir une connaissance adéquate du contexte, des intérêts et des forces en présence (au travers d'exercices de cartographie, par exemple) ;
- S'assurer du caractère pertinent, représentatif et inclusif des participants, pour qu'ils soient les porte-paroles légitimes et représentatifs de secteurs / d'acteurs ayant des revendications

⁴ C'est particulièrement vrai dans les pays où la tradition démocratique reste fragile et où les autorités considèrent parfois les OSC, mais aussi les AL, comme des « forces d'opposition » plutôt que comme les partenaires d'une éventuelle concertation.

spécifiques⁵ ; veiller à associer les milieux politiques, qui sont également une partie prenante légitime au dialogue ;

- Veiller à ce que tous les acteurs impliqués disposent de capacités suffisantes. Ceci est particulièrement vrai pour les AL et les OSC locales engagées dans des exercices de dialogues. Ces acteurs ont souvent besoin de renforcer leurs capacités avec l'appui de leurs homologues internationaux. Les acteurs européens doivent donc s'efforcer de transmettre la connaissance et l'expérience du dialogue qu'ils ont acquises au niveau européen et veiller à ne pas mettre en péril la légitimité des processus appropriés au plan local;
- Enfin, allouer suffisamment de ressources et veiller à un niveau d'institutionnalisation suffisant des dialogues.

3. Partenariats et complémentarités entre les acteurs

Tant en Europe que dans les pays partenaires, les missions et les responsabilités des OSC et des AL n'ont cessé de s'étendre dans la sphère du développement. Bien que les ONG de développement européennes aient toujours été les principales partenaires d'exécution de la CE et des EM, de nombreuses autres OSC et AL sont aujourd'hui reconnues comme d'importants acteurs de changement dans les processus de développement et de gouvernance. Conscients de cette évolution, la CE et les EM se sont progressivement tournés vers des **approches de développement participatives** pour associer ces OSC et ces AL aux politiques, aux dialogues et aux instruments de financement de l'UE.

Rôles des OSC et des AL	
<p>L'article 20 du Programme d'action d'Accra considère explicitement les OSC comme des acteurs indépendants et de plein droit du développement, qui produisent des efforts complémentaires de ceux des pouvoirs publics et du secteur privé, sur la base de leurs nombreuses missions potentielles (non exclusives) en tant qu'acteurs de changement social. Ces missions sont les suivantes⁶ :</p> <p>(i) mobilisation et organisation des communautés de base au profit de leur développement politique, économique et social ; (ii) éducation au développement, sensibilisation et renforcement des capacités ; (iii) suivi/surveillance de l'action des gouvernements et des donateurs ; (iv) prestations de service et programmation du développement (pallier les déficiences, le cas échéant) ; (v) création de coalitions et de réseaux ; (vi) mobilisation et démultiplication des ressources de l'UE au travers de partenariats (surtout pour les partenaires européens) ; (vii) participation à l'agenda de la gouvernance ; (viii) plaidoyer ; (ix) promotion de l'appropriation démocratique ; (x) participation à l'agenda des droits de l'Homme ; (xi) apport d'une aide humanitaire (d'après-crise).</p> <p>Les OSC apportent en outre leur propre valeur ajoutée du fait qu'elles sont par nature autogérées et associatives. Cette valeur ajoutée tient à : (1) leur approche du développement fondée sur les droits et la bonne gouvernance ; (2) leur capacité à atteindre</p>	<p>Compte tenu de leurs compétences légales, de la légitimité qu'elles tirent des urnes et en vertu du principe de subsidiarité, les AL sont responsables de la mise en œuvre des stratégies locales et régionales de développement, y compris de la planification et de la fourniture de services de base. Les AL peuvent être la clé de voûte politique de la promotion de la gouvernance et du développement local⁷, de la fourniture des services publics aux citoyens et de l'acheminement de l'aide extérieure (via la coopération décentralisée).</p> <p>Les AL peuvent notamment :</p> <p>(i) veiller à ce que les décisions prises coïncident mieux avec les priorités locales et ainsi rapprocher la planification, la mise en œuvre, le suivi et la reddition de comptes du citoyen ; (ii) mettre en œuvre les stratégies de développement territorial ; (iii) veiller à ce que les services de base soient fournis de manière équitable afin de lutter contre la pauvreté et donner corps à la démocratie et à la gouvernance locales, ce qui implique le passage à une reddition de comptes vers le bas au travers de mécanismes de participation et de transparence ; (iv) rassembler l'ensemble des forces vives du développement et créer des synergies entre les acteurs des secteurs public et privé ; (v) reproduire les succès au bénéfice de l'ensemble de la communauté ; (vi) promouvoir le dialogue entre les différents niveaux de pouvoir et assurer ainsi la cohérence entre les stratégies nationales, régionales et locales ; (vii)</p>

⁵ Lorsqu'on adopte une approche participative, il faut à tout prix éviter une « capture des élites ». Celle-ci survient lorsqu'on ne laisse pas aux groupes vulnérables le temps d'acquérir un vrai pouvoir de négociation, et donc les capacités d'engagement nécessaires.

⁶ Les missions reprises ici correspondent aux résultats des consultations nationales et sectorielles menées par le Forum sur l'efficacité du développement des OSC. Pour en savoir plus, voyez : http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/synthese_finale_des_consultations_du_forum.pdf

⁷ Voyez CE. « Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions. Les autorités locales : des acteurs en faveur du développement. » SEC(2008)2570.

les plus marginalisés et leur aptitude à les autonomiser ; (3) leur capacité de réaction souple et rapide ; (4) leur faculté à établir un lien entre les besoins locaux et les problématiques mondiales, et (5) leur capacité à promouvoir et à amorcer l'innovation sociale.

contribuer à créer **un environnement porteur pour le fonctionnement des OSC locales** ; (viii) **sensibiliser les citoyens du Nord et du Sud à travers des actions d'éducation au développement.**

Plusieurs facteurs concomitants – la rapide expansion et la **diversification de ces acteurs**, l'émergence d'une société civile mondiale et de regroupements mondiaux d'autorités locales, les défis posés par l'agenda de l'efficacité de l'aide – obligent toutefois l'ensemble des parties prenantes à reconsidérer et à adapter leurs méthodes de travail afin de tenir compte de la diversité et de la spécificité de ces divers acteurs, de manière à mieux « valoriser » l'apport de chaque type d'OSC et d'AL tout en évitant la fragmentation et en revoyant le **clivage traditionnel Nord-Sud**.

Plusieurs évolutions remettent en effet le clivage « Nord-Sud » en question, notamment l'apparition de nombreux **partenariats mondiaux**, qui s'articulent autour de visions et d'objectifs communs et engendrent des liens et des résultats solides, efficaces et durables. La consolidation des réseaux représentatifs (nationaux, régionaux et internationaux) d'OSC et d'AL constitue une autre évolution remarquable, qui permet de renforcer les capacités et de capitaliser les expériences, ainsi que d'améliorer le travail de plaidoyer et la participation aux dialogues politiques. Ces réseaux mènent plusieurs expériences pilotes d'approche graduelle du partenariat.⁸

Malgré ces évolutions, c'est néanmoins une situation de **déséquilibre qui perdure entre OSC et AL européennes et locales**. Les différences de capacités sont flagrantes et on note encore **une prise en compte insuffisante des priorités locales, un manque de communication/coordination et de prise de décision, de développement et de mise en œuvre communs des projets**. Les délais fixés par les donateurs, en laissant trop peu de temps à la préparation des projets ou au montage de partenariats dignes de ce nom, peuvent conduire à des partenariats « de façade » ou « silencieux ».

D'où la nécessité de redéfinir la valeur ajoutée des OSC européennes au sein **des partenariats multi-acteurs** qui se font jour. Cette valeur ajoutée des OSC européennes réside évidemment dans leur capacité à mener des actions de sensibilisation et d'éducation au développement, à engager des actions de plaidoyer des politiques internationales plus durables et justes, à mobiliser les citoyens et à soutenir le renforcement des capacités des OSC locales, mais aussi et surtout dans leur capacité à proposer des solutions de développement innovantes et à les tester en partenariat avec leurs homologues. La valeur ajoutée des AL européennes réside dans leur aptitude à renforcer les capacités de leurs homologues des pays partenaires pour qu'elles puissent prendre part aux dialogues nationaux sur les stratégies et les politiques ainsi qu'aux phases de programmation.

Éducation au développement et sensibilisation (ÉDeS)

Qui dit développement durable, dit Education au Développement et sensibilisation: pour s'atteler aux problématiques d'envergure, il faut une opinion publique sensibilisée et des citoyens mobilisés. L'ÉDeS peut y contribuer, grâce aux moyens offerts par la CE.

Promouvoir une citoyenneté active et les changements sociaux par le biais de l'ÉDeS est une entreprise pas uniquement européenne, mais d'envergure mondiale, qui doit se fonder sur un apprentissage mutuel et participatif, l'établissement de liens entre les individus et les communautés, de même que sur la complémentarité et le partenariat entre le secteur public de l'enseignement, les OSC et les AL. Le fait d'habiliter les citoyens au changement contribuerait à l'émergence d'une société civile mondiale.

Les acteurs européens d'ÉDeS ont élaboré en 2007 la "contribution ÉDeS". Ce document propose un cadre stratégique commun et cohérent pour l'ensemble des intervenants du secteur.

⁸ Cette approche se décline en 3 grandes phases : (i) l'accent est d'abord mis sur le renforcement des capacités ; (ii) vient ensuite une phase de transition pour l'échange d'expériences ; et (iii) finalement, une division progressive, claire et mutuellement avantageuse du travail, gage d'un dialogue actif et constant entre les protagonistes.

Les parties prenantes devraient en outre reconnaître la dimension globale des mouvements d'OSC et d'AL et mieux appréhender les acteurs internationaux, les réseaux sectoriels et leur impact sur le développement tant en Europe que dans les pays partenaires. Il faudrait promouvoir **des dialogues** entre OSC européennes et locales afin de favoriser la coresponsabilité et l'apprentissage entre pairs, surtout au sein des mouvements collectifs sociaux.

Il s'agit par ailleurs de reconnaître tout **l'enjeu politique d'un soutien** qui ne se limite ni à un simple appui financier des OSC et des AL (surtout par rapport aux questions de gouvernance et de droits de l'Homme et/ou dans les États fragiles) ni à une simple décentralisation démocratique des pouvoirs politiques et fiscaux vers les AL. Enfin, il conviendrait de favoriser davantage les **partenariats répondant à une demande**⁹. En ce sens, si le droit d'initiative est reconnu pour l'ensemble des OSC, les acteurs locaux sont les premiers responsables en ce qui concerne l'identification des besoins en termes de développement local. Leur droit d'initiative doit donc être respecté ainsi que leur force de proposition afin d'apporter les améliorations nécessaires¹⁰.

4. Approches territoriales du développement : articulation entre OSC et AL au plan local

Une approche territoriale du développement place **le territoire** (compris au double sens d'un espace mais aussi des acteurs qui interagissent sur cet espace) **au cœur des efforts locaux de développement et de gouvernance**. Cette approche ambitieuse, que l'on peut assimiler à l'une des déclinaisons locales de l'approche multi-acteur, peut stimuler l'appropriation des politiques de développement local et renforcer la coordination des efforts de développement (conformément à la Déclaration de Paris et plus précisément à ses principes d'harmonisation et de division du travail, via des plans de développement locaux). Elle met l'accent sur **la mobilisation de tous les acteurs concernés** (c.-à-d. les autorités locales, la société civile, le secteur privé¹¹, mais aussi les comités locaux, les représentants traditionnels, etc.), en fonction de leurs **mandats spécifiques, d'une stratégie de développement local**¹² et en partant du principe que « leurs points de vue et l'expertise divergent mais que leurs intérêts sont communs ».

De nombreux acteurs jouent un rôle crucial sur un territoire donné (secteur privé, autorités nationales, universités etc.) mais les débats au sein du Dialogue Structuré se sont limités aux relations entre les OSC et les AL au niveau local, et plus particulièrement dans les contextes favorables où leur articulation est possible. Les AL peuvent avoir un rôle de "déclencheur" pour la bonne gouvernance locale du fait de leur légitimité démocratique; de leur proximité avec les citoyens et de leur habilité à dupliquer les bonnes expériences au bénéfice de l'ensemble de la communauté. En instaurant un cadre décisionnel efficace pour identifier les priorités locales de matière de développement, les AL peuvent promouvoir un climat de collaboration et de dialogue avec leurs administrés et des organisations pertinentes.

Les OSC aussi peuvent jouer un rôle essentiel dans la promotion de la gouvernance et du développement économique et social local. Il faut voir dans leur participation proactive à la définition et à la mise en œuvre des plans de développement locaux le moyen de mobiliser les ressources locales et le capital social (présent sur le territoire), de diffuser l'information pour accroître l'efficacité des politiques publiques locales et les services y afférents et d'associer les groupes de base et potentiellement marginalisés à l'agenda de développement local.

Il n'empêche que les **conditions d'une articulation efficace entre OSC et AL** sont rarement réunies et que plusieurs défis subsistent, à commencer par l'absence d'un environnement porteur permettant une participation institutionnalisée au plan local, surtout dans des conjonctures peu propices aux droits de l'Homme. On constate ensuite que ce sont des modèles de gouvernance "venant du haut" qui prévalent et qui freinent les efforts d'articulation entre OSC et AL. Il y a souvent un manque de confiance

⁹ Voyez le principe d'Istanbul 6. *Poursuivent des partenariats équitables et solidaires.*

¹⁰ Il devrait s'agir d'un processus dialectique entre les besoins définis par les partenaires locaux et l'apport des acteurs européens.

¹¹ Un secteur privé sain (les petites et moyennes entreprises, par exemple) peut largement contribuer à la dynamique locale et régionale. Les associations d'entreprises occupent une place de plus en plus importante dans la fourniture directe de services socio-économiques et dans la promotion de la croissance économique locale.

¹² Ce principe de « points de vue divergents mais d'intérêts communs » ne s'applique pas forcément dans des environnements où la marge de manœuvre politique est restreinte : il faut alors accorder une attention particulière aux personnes et aux organisations de base qui militent pour les droits de l'Homme et la démocratie ainsi qu'aux groupes potentiellement marginalisés.

réciroque entre OSC et AL, de même qu'un manque récurrent de communication, de capacités et de ressources de part et d'autre. S'ajoutent à cela des problèmes de coordination entre OSC et la présence d'OSC opportunistes qui peuvent écorner l'image de l'ensemble du mouvement. Divers risques sont à noter également du côté des AL : celui de négliger les OSC locales qui font du plaidoyer et de la veille démocratique (par crainte des critiques) et celui de négliger les minorités et les OSC qui ne font pas partie de la société établie. Sans oublier la tension qui existe forcément entre les niveaux de gouvernance national et local et la nécessité qui en résulte d'arriver à décliner une stratégie nationale forte (capable d'assurer la cohérence générale) en modalités adaptées aux contextes locaux. Pour finir, la vision à court terme des donateurs, la création de structures parallèles pour la mise en œuvre de projets et l'absence d'approches axées sur le résultat pénalisent le changement économique et social, qui est un processus de longue haleine.

Plusieurs **conditions et mécanismes doivent être promus** pour relever ces défis :

- de la volonté politique du côté des AL et une demande et un intérêt avérés du côté des OSC, de manière à établir un agenda commun à partir d'intérêts communs, le tout facilité par un échange d'informations constant, transparent et réciroque ;
- une clarification des rôles respectifs des OSC et des AL en fonction de leurs mandats, de leur valeur ajoutée et du contexte spécifique dans lequel elles opèrent, pour éviter d'éventuelles tensions ;
- une parfaite connaissance des acteurs et de leur dynamique (des exercices cartographiques peuvent s'avérer très utiles en l'occurrence) ;
- approfondir la discussion sur les corrélations et les synergies entre les actions menées par les OSC et les AL au plan local, et particulièrement par les OSC opérant dans la sphère du développement socio-économique ;
- au plan local et/ou régional, un cadre de participation institutionnalisé d'un bout à l'autre du cycle politique (de l'évaluation des besoins à l'évaluation des politiques publiques en passant par leur conception et leur mise en œuvre), sur la base d'un processus de dialogue et de négociation¹³ ;
- une approche cohérente, multi-acteurs et axée sur les résultats, suivie par l'ensemble des partenaires de développement (y compris les donateurs) pour éviter la fragmentation et renforcer la gouvernance et les institutions locales.

5. Les principes d'appropriation et d'alignement

L'**appropriation**, telle qu'énoncée dans la Déclaration de Paris (DP), veut que les pays partenaires exercent un véritable leadership sur les politiques et les stratégies définies par leur gouvernement et qu'ils coordonnent les actions de développement.

Dans le cadre du Dialogue structuré, les OSC et les AL se sont félicitées de cet engagement mais ont considéré qu'il fallait aller encore plus loin, et abandonner l'approche technique (axée sur la "rentabilité" des mécanismes d'acheminement de l'aide) au profit de l'**efficacité du développement** (axée sur l'impact des actions menées par les acteurs du développement sur la vie des populations pauvres et marginalisées). **L'appropriation nationale s'élargirait alors à la notion d'appropriation démocratique locale**, où toutes les parties prenantes assument leur part de responsabilité dans le développement, après qu'une négociation ait permis de dégager un large consensus autour de la promotion et de la mise en œuvre de stratégies de développement. S'il était mis en pratique, ce principe se traduirait par des conditions propices au déploiement de la valeur ajoutée des OSC et des AL et favoriserait la **participation active de groupes généralement exclus des prises de décision**. Les débats ont malheureusement révélé que les OSC et les AL travaillaient le plus souvent dans des environnements restrictifs.

Au travers de la Déclaration de Paris, les donateurs s'engagent en outre à « **aligner** » l'ensemble de leur soutien sur les priorités et les stratégies définies par les pays partenaires, plutôt que de leur imposer leurs propres priorités ou de mettre en place des systèmes parallèles pour la mise en œuvre des projets.

¹³ Idéalement, ces cadres devraient être mis en place au préalable mais l'expérience montre que même en leur absence, des initiatives locales et spontanées d'articulation entre OSC et AL restent possibles.

Depuis lors, les donateurs se sont employés à suivre des approches sectorielles et à utiliser des modalités d'appui budgétaire (les « nouvelles modalités de l'aide ») alignées sur les budgets nationaux. Pour leur part, les pays partenaires ont redoublé d'efforts pour améliorer leurs systèmes de gestion des finances publiques et élaborer des stratégies axées sur les résultats (en ce qui concerne les services publics et les structures de la gouvernance), de sorte que les donateurs puissent se fier à leurs systèmes nationaux.

Les débats tenus dans le cadre du Dialogue structuré ont toutefois montré qu'une interprétation mécanique de l'alignement, basée uniquement sur les priorités définies par le gouvernement (via sa stratégie de développement national), serait trop restrictive et **risquerait** de restreindre l'action complémentaire et innovante des OSC et des AL, surtout lorsqu'elles s'attellent à **des besoins qui ne sont pas pris en compte** ou à des groupes-cibles qui ne sont pas prioritaires pour le gouvernement. Elle pourrait même **dévoier** le « principe d'alignement » en conduisant à une recentralisation de l'aide, voire à de la cooptation et à une politisation des financements, surtout dans des environnements non porteurs. L'alignement s'accompagne d'un autre risque pour les AL, celui d'une recentralisation de l'aide et d'entorses au principe de subsidiarité et au respect de leur autonomie (financière notamment).

Les principes d'alignement et d'appropriation démocratique locale sont propices à l'instauration d'un **dialogue multi-acteurs et inclusif au plan national**, associant les OSC et les AL. Ils peuvent, par exemple, renforcer l'autonomie et la capacité d'action des OSC et des AL en leur permettant de participer à la gouvernance et au suivi de l'aide. Il y a deux conditions préalables à une appropriation et à un alignement renforcés : (i) l'autonomie locale des AL doit être respectée et (ii) les OSC doivent être libres d'agir comme elles l'entendent, sans influence du gouvernement ni des donateurs, pour pouvoir, le cas échéant, les critiquer.

Pour ce faire, **les capacités** (faculté d'analyse politique, capacités linguistiques, meilleure compréhension des mécanismes macro-économiques) **et les moyens des OSC et des AL** doivent être renforcés, de sorte qu'elles puissent participer judicieusement au dialogue politique et à la programmation de l'aide. Par ailleurs, un effort de longue haleine s'impose pour donner naissance à un tissu national d'OSC et d'AL au travers de coalitions et de réseaux robustes. Ce processus devra avoir un ancrage local afin de définir des agendas communs et de renforcer les interactions avec les divers niveaux de pouvoirs publics.

Trois grands domaines d'action se distinguent, lorsqu'il s'agit **d'établir des conditions propices à une meilleure appropriation et à un alignement efficace** :

- une collective partagée d'aller plus avant dans les processus d'engagement multi-acteurs et d'échafauder une approche consensuelle des stratégies nationales et sectorielles avec les nombreuses parties prenantes du développement (y compris les OSC et les AL) ;
- des cartographies plus systématiques¹⁴ qui montrent les rapports de force entre les OSC, les différents niveaux de pouvoirs publics et d'autres institutions, et qui sous-tendent la définition des modalités et/ou des instruments les plus appropriés pour soutenir la participation des OSC et des AL ;
- un investissement constant dans le renforcement des capacités des OSC et des AL en matière de recherche-action et de plaidoyer, y compris en faveur des groupes marginalisés, afin de pouvoir influencer les politiques, suivre l'appui budgétaire et demander des comptes au gouvernement de manière plus efficace.¹⁵

6. Le droit d'initiative des OSC et des AL

Le droit d'initiative reconnaît **la diversité et l'autonomie des OSC en tant qu'acteurs de plein droit du développement**. Le Programme d'action d'Accra (PAA) affirme qu'il est **inhérent aux OSC** et qu'il doit

¹⁴ Assorties d'une analyse des principaux agents de changement dans le pays (ce qu'on appelle les moteurs du changement)

¹⁵ En leur permettant, par exemple, de suivre la procédure suivante : (i) identifier les principaux processus décisionnels, (ii) recueillir des informations publiques et faire pression pour un meilleur accès à l'information lorsque nécessaire, (iii) repérer les leviers d'influence possibles, (iv) voir les possibilités d'alliances stratégiques, avec le parlement et les organismes de vérification des comptes, par exemple.

être garanti afin de sauvegarder leur valeur ajoutée et leur efficacité. Il offre un espace de créativité et d'innovation aux OSC et leur laisse une marge de manœuvre appréciable pour agir en complément des programmes gouvernementaux et poursuivre leur propre agenda de changement.¹⁶

Dans le cadre du Dialogue Structuré (et surtout durant les séminaires régionaux), les représentants d'OSC ont rappelé que l'initiative de l'identification des besoins de développement locaux était la responsabilité première des OSC locales, avec l'appui éventuel de leur partenaires européens.

En ce qui concerne les AL, la notion d' "autogouvernement" est préférée à celle de droit d'initiative. Selon le principe de subsidiarité, cette notion doit être appréhendée comme (i) le respect de l'autonomie que les AL ont acquise par la loi et (ii) le droit d'initier des politiques publiques couvrant des besoins locaux non couverts par les priorités et les politiques des autorités centrales.

L'expérience montre cependant que le droit d'initiative des OSC et des AL n'est pas toujours suffisamment protégé. Les OSC et les AL sont généralement circonspectes à l'idée de sacrifier leur autonomie – surtout sur l'autel de **l'harmonisation et de l'alignement**, au nom de l'agenda de l'efficacité de l'aide – par crainte de ne plus avoir d'autre fonction que d'aider le gouvernement et les donateurs à améliorer leur propre performance. Il s'agit par conséquent de relever plusieurs **défis** patents : des conditions qui ne sont pas toujours réunies pour l'implication efficace et inclusive des OSC et des AL ; des OSC et les AL qui ne sont pas toujours en capacité de suivre et d'influencer les politiques et les stratégies du gouvernement ; un appui politique et financier qui n'est pas toujours garanti, surtout pour les organisations qui opèrent dans des situations difficiles et/ou sur des sujets sensibles ; sans oublier le risque d'affaiblir la légitimité de l'État et des AL (ou de se substituer à eux) lorsque les OSC fournissent des services de base à la population en dehors de toute convention avec les pouvoirs publics.

Plusieurs **principes et conditions** régissent le droit d'initiative :

- Il faut chercher la complémentarité entre les autorités publiques et les OSC, en fonction de leurs spécificités, légitimités, représentativités et valeur ajoutées respectives.
- Le droit d'initiative s'accompagne de responsabilités. D'une part, une viabilité financière et des capacités suffisantes sont capitales si l'on veut que les OSC puissent proposer une vision alternative, des actions innovantes et une perspective de développement sur le long terme. Elles le sont tout autant si l'on veut mettre les AL en capacité de s'acquitter de leurs missions et d'assumer leur mandat en toute autonomie. D'autre part, une saine reddition de comptes et une transparence totale vis-à-vis des groupes-cibles sont nécessaires quand l'OSC agit en vertu de son droit d'initiative. De même, les AL doivent rendre des comptes à leurs administrés et agir en toute transparence lorsqu'elles exercent leur mandat démocratique dans le cadre d'une saine gouvernance interne.
- Il importe que les donateurs reconnaissent ce droit d'initiative et trouvent un équilibre entre cette reconnaissance et leur désir de financer les initiatives des OSC et des AL de manière plus efficace et plus stratégique. Dans le respect de leurs engagements envers les principes d'appropriation et d'alignement, les donateurs doivent aussi veiller à proposer des modalités de financement suffisamment souples pour soutenir à la fois le droit d'initiative des OSC et l'autonomie des AL dérivant de leurs mandats. Cette souplesse est cruciale afin de rester engagé sur des sujets et des thèmes¹⁷ qui n'apparaissent pas dans les politiques nationales mais qui sont essentiels au développement et à la gouvernance.
- Dans le cadre d'une collaboration entre OSC européennes et locales, chaque partenaire devrait reconnaître et respecter le droit d'initiative et le rôle distinct de l'autre et éviter de lui imposer son point de vue et ses desseins. Cela vaut pour l'ensemble des activités de la société civile, de l'élaboration des politiques à leur mise en œuvre. Dans le domaine du plaidoyer en particulier, les

¹⁶ Le droit d'initiative est une question d'autonomie, à la fois dans le choix des domaines d'action prioritaires (dans le cas d'une demande de subvention introduite au titre d'un appel à propositions, par exemple) et, plus largement, dans la posture de veille démocratique que les OSC adoptent vis-à-vis des pouvoirs publics, et dans leur capacité à agir sans s'aligner lorsqu'elles le jugent nécessaire.

¹⁷ La question des droits de l'Homme (liberté de la presse et veille démocratique) dans les États fragiles, par exemple.

OSC ancrées dans la société locale sont les premières à influencer leurs propres gouvernements et politiciens.¹⁸

7. Responsabilité des acteurs

Le principe de responsabilité mutuelle inscrit dans la Déclaration de Paris postule que **les donateurs et les partenaires sont responsables des résultats obtenus dans le développement**. Pour faire évoluer les relations d'aide vers des « partenariats », des engagements réciproques devront être pris par les gouvernements donateurs et les bénéficiaires et des mécanismes mis en place pour surveiller ces engagements.

Dans le cadre du Dialogue structuré, les débats autour de ce principe ont transcendé la relation bilatérale donateurs / gouvernements et **associé les OSC et les AL à la dynamique de responsabilité**. Les participants ont élargi le périmètre de la responsabilité mutuelle en parlant de « **responsabilité plurielle / sociale** », de manière à impliquer l'ensemble des parties prenantes et à soulever la question de la place qu'occupent les OSC et les AL dans cette dynamique.

C'est la responsabilité plurielle, plus que la responsabilité mutuelle, qui est au cœur de la démocratie. Ce principe de bonne gouvernance repose sur **l'engagement civique** ; il cherche à **promouvoir un système de freins et de contrepoids entre toutes les parties prenantes du développement**. Dans un contexte décentralisé, les AL élues intercalent une couche de gouvernance car elles doivent rendre des comptes (i) au niveau inférieur, à leurs administrés, car c'est un élément au cœur de la décentralisation démocratique ; (ii) au niveau supérieur, au gouvernement central.

Le concept de responsabilité plurielle reconnaît aussi qu'en unissant leurs efforts, OSC et AL peuvent contribuer de manière positive au développement local durable. Dans de nombreux pays, la coopération décentralisée est parvenue à soutenir la conception et la mise en œuvre de politiques et de budgets participatifs de manière à renforcer la reddition de compte des AL par rapport à leurs administrés. En veillant à leur redevabilité interne, les OSC et les AL assoient leur légitimité et sont en droit d'exiger la même redevabilité de la part des gouvernements et des donateurs.

La pleine application du principe de responsabilité mutuelle se heurte à **plusieurs obstacles** : l'agenda de l'efficacité de l'aide envisage la redevabilité **de manière trop étroite**, en se préoccupant des procédures de décaissement, de comptabilité et de rapportage, plutôt que de **l'impact et des résultats** sur le terrain. L'accès public et transparent aux informations (relatives aux politiques publiques, aux ressources, aux prises de décision et aux institutions) est une condition de suivi essentielle, mais qui n'est pas toujours remplie. Enfin, certaines faiblesses structurelles freinent les OSC et les AL qui cherchent à se responsabiliser.

Pour accompagner le changement sociétal, il faut une **vision de la responsabilité mutuelle qui transcende la comptabilité**. L'ensemble des parties prenantes est donc appelé à changer de mentalité et à prendre des engagements communs. Plusieurs conditions préalables doivent être remplies pour impliquer fortement les OSC et les AL d'un bout à l'autre du cycle d'élaboration des politiques publiques : une approche du dialogue fondée sur les droits¹⁹, des ressources suffisantes pour aider les acteurs à remplir leur mission, l'établissement d'objectifs définis de commun accord par les partenaires.

Cette montée en puissance de la responsabilité des OSC et des AL suppose **qu'elles progressent dans la définition et l'application rigoureuse de mécanismes et de normes autogérés**²⁰ qui améliorent leur redevabilité et leur transparence vis-à-vis des donateurs et des gouvernements mais aussi vis-à-vis des bénéficiaires et des communautés qu'elles représentent. Le passage d'une **approche technocratique, axée sur les coûts, à une démarche qui mesure les effets et l'impact sur le développement** suppose en parallèle **la création de nouveaux outils**, qui accordent **davantage de place au savoir et à la recherche**

¹⁸ Les OSC de l'UE peuvent largement contribuer au maillage et au renforcement des capacités de la société civile, faciliter l'accès aux financements, à l'information et aux politiciens des pays donateurs et inciter leurs gouvernements à mettre en place et à promouvoir un espace politique et un environnement porteur pour les OSC.

¹⁹ Notamment par le biais d'un dialogue et de relations plus étroites entre les OSC / AL et les parlements, les organismes de vérification des comptes, le monde universitaire, les médias et le secteur privé.

²⁰ Clairement définis dans le principe d'Istanbul 5 *Pratiquent la transparence et la responsabilité*. En tant qu'acteurs de plein droit du développement, agissant dans la sphère publique, les OSC se doivent de donner l'exemple en assumant l'entière responsabilité de leurs actions de développement.

appliquée des OSC et des AL, qui sont souvent sous-estimés et sous-utilisés, surtout par les gouvernements et les donateurs.

8. Division du travail et harmonisation entre donateurs

Les intérêts nationaux de certains donateurs influencent l'agenda de l'aide publique au développement. Cette situation est à l'origine de déséquilibres dans la répartition de l'aide (avec « des chouchous et des laissés-pour-compte » aux niveaux national et sectoriel). Divers éléments attestent par ailleurs d'une profonde fragmentation et d'une répartition de plus en plus inégale de l'aide.²¹ Face à cette situation, la communauté internationale a inscrit l'idée d'**une plus grande harmonisation – et partant, d'une meilleure division du travail entre donateurs**– en tête de son agenda des réformes et en bonne place dans la Déclaration de Paris.

Compte tenu des engagements pris par les donateurs au titre du PAA, on peut s'attendre à **quelques évolutions positives**. Tout d'abord, une plus grande harmonisation entre les donateurs devrait se traduire par une baisse des coûts de transaction pour toutes les parties concernées dans les pays bénéficiaires, par une meilleure utilisation des ressources humaines et financières et donc par une plus grande complémentarité. Ensuite, l'harmonisation devrait renforcer le dialogue entre les donateurs et d'autres parties prenantes, contribuer à la mutualisation des connaissances, promouvoir des initiatives et des modalités de financement communes. Autant d'aspects importants pour accentuer l'impact dans des domaines comme la démocratisation, les droits de l'Homme et la gouvernance.

Dans le contexte du Dialogue Structuré, les discussions ont abordé la division du travail sous un angle plus large afin de considérer l'ensemble des acteurs pertinents pour un secteur de coopération donné (non seulement les bailleurs institutionnels mais également les autorités locales et les OSC qui jouent un rôle de donateurs).

En ce qui concerne les **défis**, il a été rappelé que l'on ne peut envisager une coordination et une division multi-acteurs du travail à l'échelon mondial : il faut les adapter au contexte de chaque territoire. Deuxièmement, la division du travail requiert une grande coordination et une auto-évaluation des avantages comparatifs de chaque acteur.²² La division du travail suscite en outre quelques réticences de la part de certains donateurs qui souhaitent pouvoir continuer de s'engager dans des secteurs politiquement attrayants pour des raisons de visibilité. Ils ne veulent pas perdre leur interaction directe avec les acteurs de terrain dès lors qu'ils délèguent le travail de coopération. Les OSC et AL européennes, pour leur part, souhaitent maintenir et approfondir les relations privilégiées et de longue date qu'elles entretiennent avec certaines de leurs homologues locales. Le fait de conjuguer l'harmonisation avec d'autres principes de la Déclaration de Paris tels que l'alignement et la gestion axée sur les résultats peut conduire à une perte de flexibilité et à limiter l'espace accordé au soutien d'approches innovantes ou de projets sensibles. L'éventail restreint des modèles d'appui, la portée limitée des actions et la concentration des financements peuvent par ailleurs attiser la concurrence entre les OSC.

Plusieurs **principes et conditions devraient être promus** pour relever ces défis :

- En ce qui concerne la fourniture de services de base, il faut avoir une idée précise des avantages comparatifs de chaque acteur du développement pour favoriser la coordination et la complémentarité de leurs actions de développement.
- Les donateurs (surtout de l'UE, dans le cadre du Code de conduite européen sur la complémentarité et la division du travail) doivent renforcer leur articulation politique pour instiller plus de cohérence dans les apports des différents acteurs. À cet égard, les différentes parties prenantes (pas seulement les donateurs, mais aussi les gouvernements, les OSC et les AL) sont encouragés à mutualiser systématiquement leur expérience de ce qui marche et de ce qui ne marche pas, et des raisons à cela.

²¹ Rapport AidWatch 2009.

²² Conjuguer ce travail d'évaluation avec des processus de développement dont le leadership est assuré par les parties prenantes du pays partenaire (au sens large : des pouvoirs publics nationaux, régionaux et locaux aux OSC en passant par le secteur privé, en fonction de leur pertinence), de manière à garantir leur appropriation, relève d'une véritable gageure en termes d'engagement et de mise en œuvre.

- La programmation de l'aide est un moment idéal pour associer les OSC et les AL à la division du travail. Il faut donc abandonner les consultations ad hoc au profit d'un dialogue mutli-acteurs régulier, flexible et institutionnalisé.
- L'agenda d'harmonisation des OSC ne peut être calqué sur celui des donateurs. Il faut accepter la diversité et l'hétérogénéité des OSC et y voir un atout. L'harmonisation n'est ni une fin ni un moyen en soi. La question se pose plutôt en termes de coordination et de partenariat entre les acteurs afin d'éviter la fragmentation et la duplication des efforts.
- Enfin, il faut préserver l'équilibre entre harmonisation et flexibilité si l'on veut favoriser une implication adéquate des OSC et des AL, qui garantit la diversité de leur représentation dans la dynamique du développement.

9. Mécanismes d'acheminement de l'aide de l'UE

Dans le cadre du Dialogue structuré, les parties prenantes ont dressé une liste des besoins²³ des OSC et des AL qui étaient les plus pertinents et qui devraient recevoir un appui des donateurs. Les débats se sont par conséquent cristallisés autour de deux questions : comment **adapter au mieux les mécanismes d'acheminement déjà utilisés par l'UE** (c.-à-d. les modalités de l'aide²⁴ et les procédures de sélection²⁵) et **quels mécanismes innovants ou alternatifs pourraient être utilisés dans le futur**. Ils ont ainsi cherché à déterminer un ensemble de critères et de conditions pour **chaque modèle d'appui envisageable** afin de déterminer les mécanismes les plus faisables et les plus prometteurs pour apporter un soutien efficace aux OSC et aux AL dans leurs missions et ambitions respectives en tant qu'acteurs du développement.

Ils ont analysé la faisabilité de certains mécanismes au regard du cadre juridique actuel et des modifications que la CE propose d'apporter au Règlement financier de l'UE.²⁶ La pratique de la CE n'est toutefois pas la seule dont ils aient débattu : ils se sont également référés à la façon dont les États membres de l'UE appliquaient les modalités de l'aide. Des fiches techniques succinctes²⁷ avaient été préparées pour chacun des 12 mécanismes d'acheminement, afin de recentrer les débats et de resituer les choses dans leur contexte (voyez l'annexe 2).

Les débats ont permis de dégager quelques tendances générales autour des caractéristiques que devraient avoir les modèles d'appui aux OSC et aux AL. À plusieurs reprises, les séminaires régionaux comme les sessions de travail organisées à Bruxelles ont insisté sur la nécessité de trouver une **bonne combinaison entre les différentes modalités de l'aide** de manière à toucher le plus large éventail possible d'acteurs et de répondre au mieux à leurs besoins et à leur contexte. Dans le même ordre d'idées, les **modalités proprement dites devraient être suffisamment souples** que pour pouvoir s'adapter aux différents contextes et acteurs. **Des considérations de rentabilité** devraient également présider au choix du mécanisme d'acheminement.

De nombreux acteurs ont vivement préconisé que l'on passe du financement de projets à un **financement de programmes et à un éventuel appui à plus long terme** afin de renforcer l'impact et la durabilité, tout en favorisant une plus grande prévisibilité des financements. Les participants souhaitent par ailleurs que des mesures concrètes soient prises en faveur des **organisations locales, afin qu'elles aient plus facilement accès aux financements** et puissent ainsi devenir les fers de lance de la mise en œuvre des initiatives de développement (simplification des procédures, "cantonement" (*ring-fencing*) des fonds, subventions en cascade et meilleure appréciation de la présence d'une organisation locale dans les procédures de sélection). La relation entre les divers modèles d'appui reste néanmoins tendue : les ressources allouées à la coopération au développement étant limitées, toute **augmentation du financement en faveur d'une modalité suppose forcément une réduction équivalente des fonds alloués à d'autres modèles d'appui**.

²³ Voyez en Annexe 1 la liste des besoins identifiés.

²⁴ C.-à-d. le type de financement octroyé.

²⁵ C.-à-d. la façon dont les bénéficiaires sont sélectionnés.

²⁶ La révision du Règlement financier proposée par la CE peut être téléchargée à cette adresse (uniquement en anglais) : http://ec.europa.eu/budget/library/documents/sound_fin_management/financial_regulation/com_2010_815_revision_triennale_en.pdf

²⁷ Les 12 fiches techniques sont reprises dans l'Annexe 2.

Analyse des modèles d'appui

Dans le cadre de la coopération au développement de la CE, les **appels à propositions** sont le principal mécanisme au travers duquel un appui financier est octroyé aux OSC et aux AL, sous la forme de subventions. Les parties prenantes relèvent de nombreuses failles dans ce mécanisme originellement conçu pour acheminer l'aide de la manière la plus honnête et la plus transparente possible : la complexité du dossier de demande de subvention, la rentabilité limitée de l'exercice²⁸, la difficulté d'associer efficacement et de renforcer les capacités des petites organisations locales qui disposent de peu de moyens et qui ne maîtrisent pas la rédaction d'une proposition.

Tout le monde reconnaît qu'il faudrait simplifier les procédures d'appel à propositions (au niveau des critères d'éligibilité, des lignes directrices, des formulaires de demande, par exemple), mais craint aussi de se retrouver avec un nombre de candidature encore plus important qu'aujourd'hui. Pour rester un mécanisme d'acheminement viable, les appels à propositions devront à l'avenir avoir des objectifs plus spécifiques, plus ciblés et qui correspondent mieux aux besoins des autorités locales (voyez la fiche technique 11), des petites OSC locales (voyez la fiche technique 12), ou des OSC qui opèrent dans des secteurs particulièrement difficiles ou contraignant comme les droits de l'homme. Le surcroît de souplesse nécessaire pourrait être obtenu via des appels à propositions permanents, par exemple.

Pour l'heure, des OSC de toutes tailles et de tous horizons prétendent aux mêmes financements. D'où l'idée de réserver certains montants à certains acteurs (ce qu'on appelle **le cantonnement**). Les participants y sont favorables, car ils y voient un moyen efficace de promouvoir l'implication de certains acteurs (les organisations locales ou les OSC des 12 « nouveaux » États membres de l'UE, par exemple) en créant des conditions de jeu plus équitables, qui minimisent la concurrence inégale entre organisations locales / internationales, petites / grandes, nanties / pauvres (voyez la fiche technique 10). Les participants ont souligné que le cantonnement pouvait se faire dans le cadre d'appels à propositions (en créant des lots spécifiques pour différencier les acteurs, par exemple) ou de n'importe quelle autre modalité, à condition que les objectifs soient toujours atteints.

Toutes les failles détectées dans le mécanisme des appels à propositions ne pouvant être résolues uniquement par des améliorations dans la conception et l'organisation des appels, la majeure partie des discussions s'est focalisée sur des modalités alternatives, susceptibles de répondre efficacement à la diversité des contextes, des acteurs et des besoins de développement.

De nombreuses OSC et autorités locales verraient d'un bon œil le remplacement du financement de projet par le **financement de programme**²⁹, compte tenu de la plus grande souplesse, de l'allongement du cadre temporel et de la démarche plus stratégique de ce mode de financement (voyez la fiche technique 3). Cette solution exigerait de la part de la CE et des organisations partenaires une vision et une définition précises des programmes à financer ainsi que la mise en place d'un mécanisme de sélection adéquat. Elle exigerait aussi une définition précise de ce qu'implique un partenariat sur le plus long terme et devrait s'appuyer sur un ensemble de conditions préalables auquel les organisations bénéficiaires devraient satisfaire (une gouvernance interne saine, l'existence d'un plan stratégique / d'une stratégie de développement local, etc.). Notons tout de même que l'utilisation du financement de programme réduirait le nombre d'organisations bénéficiaires et conduirait à une plus grande concentration des financements, ce qui pourrait toutefois être contrebalancé par un mix adéquat des modalités, de sorte que la CE continue d'appuyer un large éventail d'acteurs.

Les petites organisations ou les organisations communautaires pourraient notamment bénéficier d'un plus large recours au **soutien à travers les subventions en cascade**, modalité que la CE n'a guère utilisée jusqu'ici compte tenu du strict plafonnement actuel des sous-subventions mais qui est largement soutenue par les participants (voyez la fiche technique 2). Pour autant que le règlement financier révisé assouplisse les conditions d'octroi des sous-subventions, le système des subventions en cascade pourrait se muer en véritable mécanisme d'engagement des petites organisations sur le terrain et renforcer leurs capacités. Ce type de soutien financier permettrait aussi de surmonter la barrière de la langue maintes fois évoquée par les participants lors des séminaires régionaux du Dialogue structuré. En effet, beaucoup de petites organisations n'introduisent pas de demande dans le cadre des appels parce

²⁸ Témoin d'une concurrence intense, le taux de réussite pour les propositions soumises au titre d'appels mondiaux ou locaux se situe en moyenne aux alentours de 10%. Pour certains appels, cependant, ce taux de réussite chute à 2-3%.

²⁹ C.-à-d. des partenariats-cadres pour reprendre la terminologie du Règlement financier.

qu'elles sont incapables de rédiger leur proposition dans une des langues (européennes) requises. Les organisations intermédiaires locales qui gèrent des programmes de soutien financier à des tiers pourraient accepter des dossiers de demande rédigés dans des langues locales, puisqu'elles disposent en principe des capacités linguistiques nécessaires. Les participants ont précisé que le soutien financier en cascade devrait se poursuivre dans le cadre d'un programme et ne pas devenir un mécanisme distinct ou un objectif en soi d'un programme ou d'un projet. Il faudra néanmoins revenir sur la question de la responsabilité du bénéficiaire principal vis-à-vis des sous-subsidations et des exigences de rapport. Enfin, il s'agit de veiller à ce que ce type de soutien financier n'affecte pas l'indépendance politique des organisations bénéficiaires, notamment dans le domaine des droits de l'Homme.

Pour les organisations aux ressources limitées, les participants préconisent un assouplissement des exigences en matière de **cofinancement** et l'acceptation des contributions en nature (voyez la fiche technique 8). Ils soutiennent globalement l'idée selon laquelle une partie du coût de l'action doit être prise en charge par d'autres sources que le budget de l'UE afin de favoriser l'appropriation, mais demandent qu'on adapte la démarche en fonction des besoins et des différents contextes et acteurs. Les participants des séminaires régionaux ont à plusieurs reprises rappelé combien il était difficile de mobiliser la part de cofinancement, au point de ne pouvoir introduire de demande de subvention dans certains cas, ou de devoir détourner une part trop importante des ressources affectées à la mission première de leur organisation. Le financement intégral devrait par conséquent être une solution envisageable pour les organisations locales et dans les situations où le cofinancement constitue un réel obstacle à la réalisation des objectifs de l'aide. Pour alléger le fardeau du cofinancement, la CE pourrait également accepter les contributions en nature (sous la forme de travail bénévole ou de dons de marchandises), quoique la valorisation de ces contributions en nature suppose l'établissement et l'approbation préalable de critères précis.

Dans l'optique d'accroître l'efficacité de l'aide, le **financement groupé** apparaît comme une option pour réduire la fragmentation de l'aide et harmoniser les procédures (voyez la fiche technique 4). Même si, au titre du règlement financier révisé, la CE pourrait gérer des fonds fiduciaires, elle ne pourrait participer à des financements groupés qu'aux côtés d'agences des États membres de l'UE ou d'organisations internationales. Dans ce contexte, les participants ont souligné le risque potentiel d'une réallocation des fonds de l'UE vers les agences nationales et internationales de développement. Ce qui ne doit toutefois pas empêcher la CE de recourir davantage à cette modalité au regard de ses atouts évidents. Pour être efficace, la création d'un financement groupé suppose un dialogue solide entre les donateurs, une convergence en ce qui concerne leurs priorités, une appréhension commune du contexte de même que des éléments attestant de la valeur ajoutée et de la rentabilité d'un tel mécanisme au regard de son coût initial, qui peut s'avérer élevé. Lorsqu'ils sont créés, les fonds groupés doivent veiller à associer comme il se doit les parties prenantes, à savoir les autorités locales concernées et/ou les OSC qui opèrent dans les régions ou domaines de coopération concernés. Les participants ont toutefois noté que les financements groupés pouvaient avoir une incidence négative sur la diversité de l'offre de financement et conduire à une plus grande concentration des financements qui risque de mettre certains secteurs ou régions sur la touche. Il s'agit donc, dans le contexte des perspectives financières d'après 2013, de poursuivre l'analyse des possibilités d'assouplissement des financements groupés pour permettre notamment une implication des organisations du Sud.

Plusieurs modalités de l'aide spécifiquement destinées aux autorités locales ont été abordées dans le cadre du Dialogue structuré. Les participants apprécient particulièrement le mécanisme bien connu du **jumelage** ou des partenariats entre villes et ne voient pas la nécessité d'y apporter de grands changements (voyez la fiche technique 7). La CE pourrait néanmoins améliorer l'efficacité de cette modalité en soutenant la diffusion des bonnes pratiques et en renforçant les mécanismes existants de mentorat au travers desquels des villes ayant pris part à des projets de jumelage seraient invitées à identifier et à impulser des collaborations avec de nouvelles villes, en prêtant une attention particulière au renforcement de la coopération Sud-Sud. Des **appels à propositions** spécialement adaptés aux autorités locales sont également les bienvenus, moyennant quelques adaptations supplémentaires pour mieux tenir compte d'éléments spécifiques liés, par exemple, au calendrier organisationnel des autorités locales et à la nécessité d'ouvrir les appels à un large éventail d'autorités locales.

Des obstacles ont en revanche été signalés en ce qui concerne **l'octroi d'un appui budgétaire aux autorités locales** (voyez la fiche technique 6). La faisabilité de cet appui est grevée par l'ensemble des conditions préalables requises, notamment l'indispensable autonomie financière vis-à-vis du

gouvernement central, que l'on trouve rarement dans les pays en développement. En soi, ce modèle d'appui paraît actuellement peu faisable pour la CE, mais les expériences déjà menées par les États membres dans la sphère de l'appui budgétaire aux autorités locales méritent qu'on revienne sur la question.

A contrario, l'**octroi direct de subventions** (voyez la fiche technique 9) apparaît comme une modalité pertinente et faisable lorsqu'on travaille avec des autorités locales, dans la mesure où les pouvoirs politiques et administratifs qu'elles sont seules à détenir pourrait justifier l'octroi direct de subventions au titre du règlement financier lorsque les priorités de la programmation et les interventions y afférentes sont clairement dictées par des considérations géographiques. Pour les OSC et les associations d'autorités locales, l'octroi direct de subventions doit se limiter aux situations de monopoles de faits et à des cas exceptionnels tels que des crises (y compris lorsque les droits de l'Homme sont menacés) ou des situations d'urgence.

Pour promouvoir la diffusion des bonnes pratiques et récompenser les mises en œuvre très performantes, les participants estiment que le concept des **subventions de suivi** constitue une importante incitation à la performance et un moyen de renforcer la durabilité (voyez la fiche technique 5). Ces subventions de suivi, qui pourraient être prévues au titre de la réserve de performance inscrite dans le budget de financement initial, nécessiteraient la définition d'indicateurs de performance précis et la mise en place d'un mécanisme d'évaluation objectif et transparent. Comme la plupart des projets sont limités dans le temps et qu'il faut éviter les creux financiers entre la subvention initiale et la subvention de suivi, il peut toutefois s'avérer compliqué de mesurer de manière fiable les performances et les résultats d'un projet après une (très) courte période de mise en œuvre. Il faudrait donc analyser la rentabilité et la faisabilité d'un mécanisme d'évaluation approprié avant d'envisager l'ajout de cette modalité dans le futur arsenal opérationnel, nonobstant ses indéniables atouts conceptuels. Il convient par ailleurs de noter qu'une plus grande focalisation sur les programmes et les projets à long terme réduira sans doute d'autant le besoin de recourir à des subventions de suivi pour pérenniser les actions.

Contrairement à la plupart des modalités évoquées jusqu'ici, le **financement des frais de fonctionnement** (fiche technique 1) couvre non seulement des activités spécifiques mais aussi des coûts administratifs et organisationnels liés à l'activité de base d'une organisation, ce qui l'aide à renforcer ses capacités et à se concentrer davantage sur sa mission première ou sur son domaine d'activité primordial. En soi, le financement des frais de fonctionnement convient particulièrement bien aux réseaux et aux organisations faitières et de plaidoyer ; de nombreux acteurs y voient une modalité utile et importante (notamment pour financer le développement institutionnel et le renforcement des capacités), dont l'usage pourrait être élargi. Mais avant cela, il faudrait peser le pour et le contre d'une augmentation des fonds alloués aux subventions de fonctionnement face à la diminution des subventions allouées aux actions.

Dernières observations

Ce qui précède constitue un catalogue de mécanismes d'acheminement (c.-à-d. de modalités de l'aide et de procédures de sélection) qui, hormis les exceptions mentionnées, pourraient former l'arsenal des moyens opérationnels utilisés par la CE et d'autres donateurs afin de répondre de manière souple aux besoins d'une multitude d'acteurs et de contextes et pour faciliter la promotion de partenariats plurilatéraux. Ce processus doit s'accompagner d'un dialogue constant avec les OSC et les autorités locales. S'il était adopté sous sa forme actuelle, le règlement financier révisé proposé par la CE, qui devrait entrer en vigueur au second semestre 2012 et qui assouplit les conditions de soutien financier à des tiers, de financement groupé et de cofinancement, entre autres, marquerait une étape importante dans le déploiement de cet arsenal.

Le choix de la modalité mise en œuvre doit se fonder sur une **cartographie complète des besoins de développement, des compétences et des capacités disponibles dans le pays, la région ou le secteur** et répondre en même temps à des **priorités de programmation et à la prise en considération de la rentabilité probable des diverses options d'appui envisageables**. Pour ce faire, la CE et les autres donateurs doivent avoir une vision claire et précise des objectifs à atteindre et des acteurs les mieux placés pour garantir l'efficacité et la durabilité des actions. La modalité choisie doit figurer dans la programmation annuelle et faire suite à une consultation des parties prenantes.

De leur côté, les organisations partenaires doivent également accepter l'idée que des **arbitrages seront nécessaires** et que chaque type d'acteur ne pourra bénéficier de toutes les modalités de l'arsenal opérationnel. Sauf hausse du budget d'aide publique ou accroissement de la part allouée à l'appui aux OSC et aux AL, l'introduction de certaines modalités ou l'utilisation accrue de certaines d'entre elles (comme le financement de programme ou des frais de fonctionnement) impliquera forcément la réduction d'autres financements, comme par exemple les subventions destinées aux propositions introduites dans le cadre des appels. Sachant par ailleurs que l'utilisation de modèles d'appui souples et différenciés présuppose la disponibilité des ressources et aptitudes nécessaires dans le chef des donateurs, il faudra examiner de plus près la question des capacités supplémentaires que la CE et d'autres donateurs devront avoir pour gérer efficacement un ensemble plus complexe de mécanismes d'acheminement de l'aide.

Il convient par ailleurs de se souvenir que les modalités et mécanismes précités **ne s'excluent pas mutuellement et qu'ils peuvent être conjugués** pour renforcer l'appui qui est octroyé aux organisations afin d'atteindre des objectifs de développement communs.

En trouvant la bonne combinaison entre les différentes modalités de l'aide, par une différenciation judicieuse entre les acteurs et le recours à un ensemble souple de réponses pouvant être adaptées à des situations locales diverses, les donateurs et les organisations partenaires devraient être en mesure de **poursuivre leurs objectifs de développement de manière plus stratégique et plus efficace**. De ce point de vue, la création d'un arsenal de moyens opérationnels pourrait contribuer dans une large mesure au renforcement de l'efficacité de l'aide sur le long terme. Le processus amorcé par le Dialogue structuré devrait trouver son prolongement dans un **dialogue permanent** entre les donateurs, les OSC et les autorités locales.

Seconde partie : recommandations

Les pages qui suivent forment le résumé des principales recommandations adressées aux diverses catégories de parties prenantes – à savoir les gouvernements partenaires, les OSC, les AL et les institutions de l'UE – telles qu'elles sont ressorties du Dialogue structuré. Ces recommandations ont mûri à l'ombre du consensus. Rappelons toutefois que les gouvernements des pays partenaires n'ont pas été associés au Dialogue structuré donc les recommandations qui leur sont adressées doivent donc être considérées avec prudence.

Recommandations adressées aux gouvernements partenaires

- (i) Les gouvernements partenaires sont invités à **respecter les principes internationaux clairement établis** par le droit international³⁰ et d'autres accords et initiatives tels que le Programme d'Action d'Accra (en particulier dans son article 20), qui protègent les OSC **des interférences injustifiées du gouvernement national**. Pour ce faire, ils devraient non seulement abolir les lois restrictives et coercitives mais également adopter des politiques qui s'appliquent explicitement aux OSC et s'employer à mettre en place un système juridique et judiciaire démocratique et opérationnel dont le but est **de protéger et de promouvoir un environnement porteur et des conditions propices appropriées**.
- (ii) Les gouvernements partenaires sont invités à **respecter l'autonomie locale, à accentuer les efforts de décentralisation** (politique, administrative et fiscale) et à **renforcer la coordination entre les processus locaux et nationaux de planification du développement**, dans le respect de l'autonomie locale.

³⁰ Ces principes concernent le droit de s'organiser, le droit à la liberté d'expression et à l'information, le droit d'assemblée, le droit d'affiliation à des organisations internationales et le droit de prendre part aux affaires publiques.

- (iii) Convaincus que les OSC et les AL peuvent être **des catalyseurs du développement et de la gouvernance** et des avocats de l'équité et de la justice sociale, les gouvernements partenaires devraient reconnaître et respecter les mandats et le droit à l'autonomie des OSC et des AL (ce qu'on appelle le « droit d'initiative ») et exploiter pleinement le potentiel offert par les différentes OSC et AL présentes sur leur territoire pour renforcer la dimension démocratique de l'appropriation des politiques publiques.
- (iv) Les gouvernements partenaires sont invités à **institutionnaliser les conditions d'un dialogue mutli-acteurs régulier et inclusif** (auquel seraient associés les OSC et les AL, les parlements et les donateurs) tout au long du cycle de programmation et aux différents niveaux d'action (local, sous-régional, régional et national). Plus spécifiquement, ces dialogues politiques devraient être **axés sur les résultats et confirmer la transparence des stratégies de développement nationales**, en renforçant la responsabilité et le suivi mutuels et en promouvant des partenariats.
- (v) Enfin, et, dans la mesure du possible, **les autorités locales et les organisations de la société civile doivent avoir accès à des ressources** prévisibles, afin de disposer d'une marge de manœuvre suffisante pour mettre leurs plans de développement local en phase avec les besoins de la communauté, dans le cadre des stratégies nationales.

Recommandations adressées aux OSC

- (i) Les OSC doivent **agir en acteurs du développement légitimes et indépendants**, qui suivent une approche basée sur les droits et qui contribuent à ce que les plans et programmes du gouvernement central et des donateurs soient davantage alignés sur les besoins des communautés. Les OSC sont plus particulièrement encouragées à rechercher, chaque fois que cela paraît possible et souhaitable, les synergies et les occasions de travailler en partenariat avec les acteurs étatiques autour d'objectifs de développement national communs, tout en conservant leur liberté d'action en fonction de leurs propres priorités et valeur ajoutée (surtout lorsqu'elles s'occupent de questions liées aux droits de l'Homme et à la démocratisation).
- (ii) Les OSC sont invitées à intensifier les efforts qu'elles déploient déjà pour mettre en œuvre et suivre des normes d'autorégulation en se basant notamment sur les **principes d'Istanbul³¹ (principes d'efficacité du développement des OSC)** et ce, afin d'accentuer leur responsabilité, leur transparence et l'intégrité de leurs opérations.
- (iii) En ce qui concerne leur participation à l'identification, la mise en œuvre et le suivi des stratégies nationales de développement, les OSC sont invitées à contribuer à la **bonne gouvernance des plans de développement et des flux d'aide en renforçant leur rôle de plaidoyer et de vigilance démocratique**. Pour ce faire, elles devraient bénéficier d'une aide et investir dans leur propre **renforcement des capacités** afin de pouvoir s'engager efficacement auprès des gouvernements nationaux, des AL et des donateurs, au travers d'une approche inclusive. S'agissant des budgets et de la mise en œuvre des « nouvelles modalités de l'aide », les OSC sont plus particulièrement incitées à améliorer leurs capacités de **suivi** des engagements pris par les autorités envers le citoyen.
- (iv) Afin de renforcer l'appropriation démocratique des politiques, les OSC sont encouragées à se focaliser sur une **mise en capacité centrée sur les personnes** et à promouvoir **une participation inclusive et systématique aux dialogues multi-acteurs**, l'accent étant mis sur les franges pauvres et marginalisées de la société.
- (v) Les OSC sont encouragées à renforcer leurs liens avec d'autres **parties prenantes du développement** (comme les parlements, les organismes de vérification des comptes, les médias et le monde universitaire) afin de repérer les moyens permettant de mieux atteindre et de mieux prouver les résultats du développement et la redevabilité, grâce notamment à une meilleure **coordination des efforts et à l'échange des savoirs**.

³¹ Voyez : http://www.cso-effectiveness.org/IMG/pdf/principles_french.pdf

- (vi) Les OSC sont appelées à se baser sur les **partenariats stratégiques couronnés de succès au plan local, national et international de manière à renforcer leurs discours en parlant à l'unisson** (en ayant, par exemple, une vision commune des priorités de développement nationales ou en faisant preuve de solidarité et de protection en cas de violations des droits de l'Homme).
- (vii) Les OSC devraient mieux **se structurer** (particulièrement au niveau national) et trouver, en fonction de leurs besoins et de leurs particularités, un système de représentation qui fédère leurs publics et leurs organisations. Un effort tout particulier s'impose pour améliorer **le retour d'information vers les publics qu'elles représentent** et pour consolider leurs apports de manière structurée.
- (viii) Les OSC sont invitées à coopérer et à entrer en contact avec les AL dès qu'elles mettent en œuvre des activités à un niveau local et régional, de manière à **mieux coordonner** leur action avec les politiques publiques locales. Les OSC peuvent notamment contribuer à **repérer en leur sein les initiatives citoyennes porteuses du changement** au niveau local.
- (ix) Les OSC européennes devraient **chercher davantage à renforcer l'appropriation locale et à monter des partenariats équitables sur le long terme**. Les OSC européennes sont plus particulièrement appelées (i) à reconnaître que l'initiative de l'identification des besoins de développement locaux revient avant tout aux acteurs locaux (ii) à mieux appréhender le mandat et les priorités des homologues locaux au travers de la recherche et du dialogue, (iii) à ne pas contribuer à « l'exode des cerveaux » au plan local, et (iv) à se montrer responsables vis-à-vis des priorités des partenaires locaux et à leur rendre des comptes.

Recommandations adressées aux AL

- (i) En fonction de leur mandat et responsabilité, les AL devraient contribuer à **une division claire et précise du travail** au niveau local, qui témoigne des complémentarités entre les différents acteurs du développement (pouvoirs décentralisés, donateurs, secteur privé, OSC, communautés, etc.) en encourageant et en organisant le partage des informations et la **coordination** entre ces acteurs.
- (ii) Les AL devraient veiller à ce que les plans de développement « **coïncident** » davantage avec les **besoins des communautés** en s'investissant dans un **dialogue judicieux avec les citoyens** (sur la base d'une meilleure articulation avec les OSC et le secteur privé). Plus spécifiquement, les AL devraient adopter des **processus de planification participatifs** qui permettent aux parties prenantes locales de prendre une réelle part dans la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des budgets et des plans locaux de développement (au travers d'approches territoriales).
- (iii) **Les AL sont également encouragées à renforcer leurs associations nationales** (ou à les créer si elles n'existent pas) afin d'assurer leur **représentation auprès des gouvernements et des donateurs** dans les dialogues stratégiques, et à améliorer leurs capacités internes et la collaboration entre pairs.
- (iv) Les AL sont invitées à capitaliser les **expériences multi-acteurs prometteuses** comme la Charte européenne de la coopération en matière d'appui à la gouvernance³² et à **renforcer les partenariats stratégiques avec les réseaux et plates-formes d'OSC et d'AL au plan local et international afin de parler à l'unisson** (en ayant, par exemple, une vision commune des priorités du développement national).
- (v) Les AL sont invitées à contribuer à **la bonne gouvernance des plans de développement locaux** au travers de **processus décisionnels et de gestion plus transparents et plus prévisibles**. Pour y parvenir, les AL devraient bénéficier d'une aide et investir dans le **renforcement de leurs propres capacités** de manière à conforter leurs attributions au niveau de la planification, de la gestion, de la mise en œuvre et du rapportage.
- (vi) Les AL devraient renforcer **la coordination entre le niveau local et les niveaux supérieurs de la gouvernance** (avec les niveaux régionaux, sectoriels et nationaux) et **promouvoir des synergies**

³² Voyez le site web : <http://sites.google.com/site/chartecoopllocale/>

entre leurs politiques et leurs actions, d'une part, et les **programmes du gouvernement et des donateurs**, d'autre part.

- (vii) Les AL devraient plaider et agir pour le **développement de mécanismes de coopération décentralisée** (collaboration entre pairs, jumelages, réseaux, etc.), car ils peuvent largement contribuer à promouvoir la responsabilité mutuelle et à renforcer les capacités.
- (viii) Les AL devraient aussi **renforcer la coordination entre les activités de coopération décentralisée et les autres activités de coopération internationale** afin d'accroître l'impact et l'efficacité de toutes les interventions sur leur territoire.
- (ix) Convaincues que l'initiative de l'identification des besoins de développement est du ressort des autorités locales des pays partenaires, les AL européennes devraient **chercher à davantage comprendre les besoins de leurs homologues des pays partenaires** au travers de la recherche et d'un dialogue renforcé, et **les épauler dans les efforts qu'elles déploient pour asseoir leur propre légitimité** (en termes de rôles et de pratiques).

Recommandations adressées à l'UE (Commission européenne, Service européen pour l'action extérieure, États membres de l'UE et Parlement européen en fonction de leurs mandats et responsabilités respectifs).

- (i) Compte tenu de la valeur ajoutée des diverses OSC et AL, l'UE est appelée à **adopter une stratégie explicite et différenciée d'engagement auprès des OSC et des AL**, qui **délimite leurs missions multiples** en matière de développement, de droits de l'Homme et de démocratisation, de gouvernance, de sensibilisation du public, de paix et de sécurité. Cette approche pourrait explicitement reconnaître les principes d'efficacité du développement (les « principes d'Istanbul ») pour les OSC, et le document d'orientation de CGLU sur l'efficacité de l'aide et les gouvernements locaux, pour les AL. Les États membres de l'UE et la Commission européenne devraient préciser leurs stratégies en ce qui concerne l'éducation au développement et de la sensibilisation (ÉDeS) en délimitant les concepts et les objectifs et en se penchant sur les questions de cohérence, de complémentarité, de coordination et de valeur ajoutée des différents intervenants de l'ÉDeS.³³
- (ii) Bien que la création de conditions propices **incombe en premier lieu aux pouvoirs exécutifs et législatifs nationaux**, l'UE devrait promouvoir, tant par la loi que dans la pratique, un environnement porteur pour les **organisations de la société civile en tant qu'acteurs indépendants du développement**, conformément **aux engagements internationaux** qu'elle a pris et qui garantissent les droits fondamentaux, notamment la liberté d'association, la liberté d'expression, le droit d'agir sans interférence injustifiée de l'État, le droit de communiquer et de coopérer, le droit de rechercher et de s'assurer des financements, et le devoir qui incombe à l'État de protéger ses administrés.
- (iii) L'UE devrait respecter et promouvoir activement le **droit d'initiative des OSC** en leur évitant les interférences injustifiées de l'État dans leurs affaires internes, surtout dans le cadre d'environnements non porteurs et/ou d'activités visant à promouvoir la démocratie et les droits de l'Homme ou d'actions menées par des mouvements liés au droit des travailleurs. Pour ce faire, les OSC doivent bénéficier d'un soutien politique et financier adéquat (qui échappe au contrôle de l'État), pouvant le cas échéant se traduire par la défense de l'espace qui leur est accordé. Les OSC devraient en outre bénéficier d'un soutien pour financer leurs priorités et leurs initiatives, d'une part, et leur contribution à la mise en œuvre des programmes identifiés par le gouvernement ou les donateurs, d'autre part.
- (iv) L'UE est invitée à **considérer la décentralisation comme une pièce maîtresse** de la bonne gouvernance et d'une aide au développement efficace au niveau local (en prévoyant, par exemple, des indicateurs de gouvernance locale parmi l'ensemble des conditionnalités afférentes

³³ La CE pourrait s'inspirer des résultats et des recommandations de l'étude sur l'éducation au développement et la sensibilisation. https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/index.php/DEAR_Final_report

au partenariat entre les donateurs et les gouvernements nationaux). **Les gouvernements locaux et les associations qui les représentent** devraient être reconnus comme des partenaires légitimes du développement et être systématiquement invités à prendre part aux dialogues politiques afin d'exercer une influence positive sur les politiques publiques qui ont une incidence sur leur territoire. Il faudrait en outre adopter une **approche plus intégrée du renforcement de la gouvernance locale et du développement local**, alliant des actions aux niveaux local, national, régional et mondial, et s'employer à soutenir les efforts de coopération décentralisée déployés par les AL elles-mêmes.

- (v) L'UE est appelée à reconnaître et à entériner **une approche du développement basée sur les droits de l'Homme**, qui assure la cohérence (avec les autres politiques internes et externes) et intègre la question des droits de l'Homme, de la démocratisation et de la gouvernance de manière transversale dans le dialogue politique. À cet égard, et dans le cadre des nouvelles modalités de l'aide, l'UE est appelée à **n'apporter son appui budgétaire** qu'après avoir évalué l'attachement du gouvernement aux pratiques et aux valeurs démocratiques, aux droits de l'Homme, à la redevabilité et à l'implication des OSC et des AL, dans le respect des engagements internationaux.
- (vi) À partir d'une feuille de route inspirée par le pays concerné, l'UE **devrait promouvoir et appuyer des dialogues multi-acteurs réguliers, structurés et inclusifs** afin d'accroître la confiance, la complémentarité et la responsabilité mutuelle entre les diverses parties prenantes, en ce y compris les milieux politiques. Un effort constant de la part de la CE s'avère particulièrement nécessaire en vue **d'améliorer la qualité des processus d'engagement / de dialogue** à tous les niveaux de gouvernance (c.-à-d. local, régional, national, mondial). Par conséquent : (i) un financement prévisible, indépendant et sur le long terme (pour la recherche, le plaidoyer et le maillage) devrait être envisagé afin **de mettre les OSC et les AL** (et plus particulièrement leurs plates-formes et leurs organisations représentatives) **en capacité de participer efficacement aux dialogues**; (ii) **les lignes directrices de la CE** en matière de dialogue et de consultation devraient être suivies et éventuellement redéfinies pour avoir une approche cohérente ; (iii) il faudrait consentir plus d'efforts, y compris à travers des consultations, en vue **d'améliorer l'accessibilité et la qualité de l'information**.
- (vii) L'UE doit mieux **appréhender le paysage local**. Pour y parvenir, elle doit régulièrement faire ou actualiser l'inventaire des acteurs les plus pertinents au travers **d'exercices de cartographie stratégique**, en dépassant le cercle des bénéficiaires connus (la CE, les EM et les OSC internationales pourraient par exemple mutualiser leurs informations à propos des OSC / AL locales qui peuvent être considérées comme des « moteurs de changement » crédibles). L'UE (surtout au niveau des DUE) est en outre encouragée à **consolider son expertise interne** en matière de gouvernance, de coopération décentralisée, de droits de l'Homme et de société civile. Des **ressources et de lignes directrices précises** doivent être disponibles pour élaborer, appliquer et suivre les stratégies et les pratiques d'engagement des OSC et des AL. Au sein des DUE, les **réseaux des points focaux** en charge des OSC et des AL devraient être renforcés.
- (viii) S'agissant de la coordination entre les donateurs, **ceux-ci – et plus particulièrement l'UE**, dans le cadre de son Code de conduite sur la complémentarité et la division du travail dans la politique de développement – **sont appelés à établir une forte articulation politique**, de manière à améliorer la cohérence entre les apports des différents acteurs. À cet égard, la stratégie de l'UE devrait consister à **renforcer les échanges d'information, de savoirs et d'expérience entre les donateurs**, surtout dans le domaine de l'appui fourni aux OSC et aux AL. **Les exercices de cartographie réalisés par les donateurs** peuvent constituer un outil supplémentaire pour **promouvoir la complémentarité et l'efficacité des mécanismes d'appui à différents niveaux**.
- (ix) Enfin, l'UE est appelée à trouver une **bonne combinaison entre les différents mécanismes de financement** (ainsi qu'entre les différentes modalités et procédures de sélection), assortie d'une différenciation judicieuse des acteurs et d'un ensemble de réponses souples et adaptables en fonction des diverses situations locales, de manière à poursuivre les objectifs de développement de manière plus stratégique, plus efficace et plus durable. À cet égard, la mise en place d'un arsenal d'outils opérationnels devrait largement contribuer au renforcement de l'efficacité de l'aide sur le long terme.