



Séries Outils et méthodes

Document de réflexion n° 3

Cartographies et analyses de la société civile

*Une étude des tendances passées,
présentes et futures*

Septembre 2012

Document de réflexion n° 3

Cartographies et analyses de la société civile

Une étude des tendances
passées, présentes et futures

Direction générale du développement et de la coopération — EuropeAid
Commission européenne

Bruxelles — Luxembourg, septembre 2012

Europe Direct est un service destiné à vous aider à trouver des réponses aux questions que vous vous posez sur l'Union européenne.

Un numéro unique gratuit (*): 00 800 6 7 8 9 10 11

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels téléphoniques sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-79-26382-8

ISSN 1830-8236

doi:10.2783/77914

© Union européenne, 2012

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Italy

IMPRIMÉ SUR PAPIER BLANCHI SANS CHLORE ÉLÉMENTAIRE (ECF)

REMERCIEMENTS

La présente étude de capitalisation a été menée par Beatriz Sanz Corella dans le cadre du programme «Gestion du cycle des programmes et projets» (PPCM). Le déroulement a été coordonné par le groupe chargé de la société civile et des collectivités locales au sein de la DG Développement et coopération — EuropeAid.

Les idées exprimées dans la présente étude sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement l'opinion de la Commission européenne. Toutefois, dans la mesure du possible, l'auteur a intégré les commentaires formulés par la Commission dans les différentes versions d'avant-projet, élaborées par l'auteur et partagées avec la Commission. Le projet de rapport final a également été mis en ligne sur capacity4dev (<http://capacity4dev.ec.europa.eu/>), et des commentaires ont été sollicités auprès des délégations de l'Union européenne.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	1
TABLE DES MATIÈRES	3
ENCADRÉS, GRAPHIQUES ET TABLEAUX	5
BIBLIOGRAPHIE	6
LISTE D'ACRONYMES	8
CHAPITRE 1 — INTRODUCTION: POSER LES BASES	9
1.1. Contexte historique et état actuel de réalisation	9
1.2. Logique de l'étude et structure du document	11
PREMIÈRE PARTIE — ÉVALUATION DES TENDANCES PASSÉES ET PRÉSENTES	13
CHAPITRE 2 — BREF EXAMEN DES CARTOGRAPHIES — DÉCHIFFRER LES FAITS	15
2.1. Objectifs et résultats attendus: dans quel but?	15
2.2. Portée des cartographies: en quoi consistent-elles et quelle en est la dimension?	18
2.3. Calendrier dans le cycle des politiques de l'UE: à quel moment?	19
2.4. Ressources mobilisées en fonction des cartographies (expertise, délais et aspects financiers)	21
2.5. Approches méthodologiques communes	22
CHAPITRE 3 — QUELS SONT LES ENSEIGNEMENTS À TIRER? — INTERPRÉTER LES FAITS	25
3.1. Enseignements tirés et tendances émergentes	25
3.1.1. Trouver le juste équilibre entre État et société	25
3.1.2. Approfondir et examiner au-delà du perceptible	26
3.1.3. La cartographie comme catalyseur visant à promouvoir de nouvelles relations	27
3.1.4. Vers un programme de cartographie plus spécifique et plus ciblé	28
3.1.5. Cadres et méthodologies rationnels de plus en plus complexes	29
3.2. Difficultés, tensions et limites	30
CHAPITRE 4 — AUTRES OUTILS D'ANALYSE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET DÉBATS ACTUELS	33
4.1. Les différentes approches pour évaluer la société civile	33
4.1.1. Analyses institutionnelles ou individuelles?	33
4.1.2. Ciblage des OSC ou OSC intégrées dans le cadre d'un programme de gouvernance plus vaste?	35
4.1.3. Analyses menées par les OSC (autoévaluations) ou évaluations externes?	36
4.2. Enseignements tirés et tendances émergentes	36
DEUXIÈME PARTIE — LA VOIE À SUIVRE	39
CHAPITRE 5 — QUELLES SONT LES PROCHAINES ÉTAPES CONCERNANT LA CARTOGRAPHIE ET L'ANALYSE DE LA SC?	41
5.1. Environnement en mutation et nécessité d'une participation stratégique avec les OSC locales	41
5.2. Fixer les objectifs et la portée de la cartographie et choix du moment opportun	42
5.2.1. Définir la finalité de la cartographie	42

5.2.2.	Ce qui est souhaité par rapport à ce qui est réalisable: questions de contexte	42
5.2.3.	Définir à quel moment mener une cartographie	43
5.2.4.	Déterminer la portée de la cartographie	44
5.3.	Ouvrir la voie	47
5.3.1.	Principes devant étayer les cartographies	47
5.3.2.	Coordination des bailleurs de fonds et appui sur des études et des outils existants	50
5.3.3.	Choix de l'expertise et mobilisation des ressources nécessaires	51
5.3.4.	Structure et calendrier des cartographies	51
5.3.5.	Coopérations avec les DUE	52
5.3.6.	Surmonter les obstacles et les difficultés	52

TROISIÈME PARTIE — OUTILS MÉTHODOLOGIQUES ET ANNEXES	53
Outil méthodologique 1 — Liste de contrôle pour l'organisation d'une cartographie	55
Outil méthodologique 2 — Vers une définition de travail de la société civile	58
Outil méthodologique 3 — Analyse différenciée des acteurs	60
Outil méthodologique 4 — Vers une typologie de l'OSC	61
Outil méthodologique 5 — À propos des rôles de la SC	63

Encadrés, graphiques et tableaux

Encadré 1 — Quelles ont été les réponses des personnes interrogées concernant la consultation publique en ligne sur les cartographies?	10
Encadré 2 — En quoi ont consisté les cartographies stratégiques?	16
Encadré 3 — Cartographie stratégique menée dans le Territoire palestinien occupé	17
Encadré 4 — Mise à jour de la cartographie de l'Éthiopie	20
Encadré 5 — Exemple d'une approche participative — Étude cartographique menée dans le cadre du programme de «renforcement de la société civile en Somalie» (http://somal-civilsociety.org/)	22
Encadré 6 — Vers une deuxième génération de programmes de renforcement des capacités en appui aux acteurs non étatiques: le cas du Mali (CE, 2011a)	26
Encadré 7 — À propos de l'inclusion	26
Encadré 8 — Le Sénégal ouvre la voie d'une nouvelle génération de cartographie	27
Encadré 9 — Les changements dans le paysage asiatique (CE, 2010)	28
Encadré 10 — Cartographie du secteur des transports en Côte d'Ivoire	29
Encadré 11 — Forces méthodologiques communes telles qu'identifiées par l'étude de capitalisation actuelle	30
Encadré 12 — Dynamiques importantes au sein des OSC (CE, 2011a)	31
Encadré 13 — Indice Civicus de la société civile (PNUD, 2011b)	34
Encadré 14 — Outil d'évaluation de la capacité organisationnelle	35
Encadré 15 — Les moteurs du changement selon le ministère du développement international (ODI, 2006)	35
Encadré 16 — L'Alliance mondiale pour la participation des citoyens (Civicus) a récemment créé son nouvel outil d'analyse de la société civile: l'indice rapide de la société civile (ISC-RA)	37
Encadré 17 — Pourquoi est-il nécessaire d'évaluer la société civile?	43
Encadré 18 — Comment envisager le cadre législatif et institutionnel et le dialogue politique dans les cartographies? (CE, 2009)	45
Encadré 19 — Dimensions et exemples d'indicateurs visant à guider l'analyse de la SC (PNUD, 2011b)	46
Encadré 20 — Matrice d'évaluation de la gouvernance (CE, 2011a)	49
Encadré 21 — Extrait des principes directeurs en matière d'approches des bailleurs de fonds à l'égard des évaluations de gouvernance (OCDE/CAD, 2009)	50
Encadré 22 — Quelle définition l'UE donne-t-elle des OSC?	58
Encadré 23 — Autres définitions de la société civile (PNUD, 2011b)	59
Graphique 1 — Cycles des cartographies	15
Graphique 2 — Objectifs des cartographies (par régions)	16
Graphique 3 — Période de réalisation des cartographies	17
Graphique 4 — Acteurs envisagés	18
Graphique 5 — Prise en compte de l'environnement et des espaces de participation existants	19
Graphique 6 — Cartographies dans le cycle de programmation de l'UE	19
Graphique 7 — Nationalité des experts	21
Graphique 8 — Ciblage territorial	23
Graphique 9 — Cartographies dans le cycle de programmation de l'UE	44
Graphique 10 — Analyse différenciée des acteurs	60
Tableau 1 — Quelles conclusions peut-on tirer des évaluations et des études récentes en matière de cartographies?	10
Tableau 2 — Aperçu des cartographies menées jusqu'à ce jour	15

Bibliographie

Outre les études sur la cartographie (et les documents y afférents) qui ont été consultées, les références suivantes ont également été utilisées:

Anderson, Mary B. (1999), *Do no harm: How aid can support peace or war*, Boulder, Colorado.

Banque mondiale (2005), «Enjeux et options concernant le renforcement de la collaboration entre la Banque mondiale et les organisations de la société civile».

CE (2008), «Analyser et aborder la gouvernance dans les opérations sectorielles».

CE (2009), «Guide méthodologique de mise en œuvre d'une cartographie des acteurs de la société civile dans les pays d'Amérique latine» (élaboré par Michel Falisse pour IBF Consulting dans le cadre d'un contrat de bois de sciage 2008/169094, «Programme de l'Union européenne pour les acteurs non étatiques en Amérique latine»: l'étude thématique de la cartographie des acteurs non étatiques en Amérique latine a été menée par Michel Falisse et Beatriz Sanz Corella).

CE (2010), note opérationnelle et méthodologique, rédigée par Gianfrancesco Constantini dans le cadre du projet «Cartographies de la société civile en Asie», mis en œuvre par SOGES.

CE (2011a), «Participation des acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités de l'aide pour de meilleurs résultats et une gouvernance de développement renforcée», Séries Outils et méthodes, document de référence n° 12 [ce document a été élaboré par le Centre européen de gestion des politiques de développement (Jan Vanheukelom, Jean Bossuyt et Gemma Piñol Puig) dans le cadre du programme «Modalités de l'aide» de la Commission européenne].

CE (2011b), «Dialogue structuré pour un partenariat efficient du développement» (document de conclusion).

CE (2012), COM(2012) 492 final, «Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures».

Civicus (2008), «Évaluer l'état de la société civile: une trousse d'informations pour l'indice Civicus de la société civile (ISC)».

Cour des comptes européenne (2009), «La gestion, par la Commission, de la participation des acteurs non étatiques (ANE) à la coopération communautaire au développement», Rapport spécial n° 4, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

DFID (2009), «Analyse de l'économie politique: comment noter un document DFID en matière de pratiques».

ECDPM (2009), «Note d'information sur les stratégies d'engagement de la CE avec la société civile» (non publié).

ECDPM (2010), «Plein cadre sur la politique».

Floridi, M., et Sanz Corella, B. (2009), «Étude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement des capacités des acteurs non étatiques sous le 9^e FED», CE, Bruxelles.

Foresti, M., et al. (2009), «Participation des acteurs non étatiques aux nouvelles modalités de l'aide», version finale (non publiée), ODI.

Intrac (2009), «Participation des ANE aux stratégies de réduction de la pauvreté, approches sectorielles et suivi de mise en œuvre des politiques générales», avant-projet (non publié).

Lynne, R., et Le Billon, P. (2000), «L'économie politique de la guerre: ce que les organismes d'aide humanitaire doivent savoir», Humanitarian Practice Network Paper 33, ODI, Londres.

Marcussen, H. S. (1996), «Les ONG, l'État et la société civile», *Review of African Political Economy*, 69, p. 405-423.

McCormick, D., Rambaud, Y., et Minoia, P. (2009), «Examen à mi-parcours du programme thématique des ANE et AL», CE, Bruxelles.

Nash, R., Hudson, A., et Luttrell, C. (2006), «Cartographie du contexte politique: trousse d'informations pour les organisations de la société civile», ODI.

OCDE (2005), «Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide», OCDE, Paris.

OCDE (2007), «Société civile et efficacité de l'aide», document de réflexion, groupe consultatif sur la société civile et l'efficacité de l'aide.

OCDE (2008), «Programme d'action d'Accra», OCDE, Paris.

OCDE (2010), «Société civile et efficacité de l'aide: conclusions, recommandations et bonne pratique, aide renforcée».

OCDE/CAD (2005), «Enseignements tirés des analyses sur l'utilisation du pouvoir et des moteurs du changement dans la coopération au développement».

OCDE/CAD (2009), «Principes directeurs sur les approches des bailleurs de fonds en matière d'évaluations de gouvernance».

ODI (2006), *Mapping Political Context: A Toolkit for Civil Society Organisations*, section 4, «Drivers of changes (DFID)» (<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/186.pdf>).

Particip (2008), «Évaluation de la livraison de l'aide communautaire par le biais des organisations de la société civile», Bruxelles.

PNUD (2011a), «L'avenir des évaluations participatives de la société civile: une analyse conceptuelle» (avec les contributions de Helmut Anheier, d'Alan Fowler, de Richard Holloway et d'Amani Kandil).

PNUD (2011b), «Évaluations de la société civile: guide de l'utilisateur».

Réseau sur la gouvernance du CAD de l'OCDE (GovNet), OCDE, Paris (en ligne).

SIDA (2005), «Méthodes d'analyse du pouvoir — Rapport d'atelier», division de la gouvernance démocratique.

Thornton, N., et Cox, M. (2005), «Review of the uptake of the drivers of change approach», Agulhas Development Consultants, Londres.

TSRC (2011), «Little big societies: Micro mapping of organisations operating below the radar», D^r Andri Soteri-Proctor, document de travail 71.

Autres sources en ligne

Capacity4dev (<http://capacity4dev.ec.europa.eu/>)

ECDPM (<http://www.ecdpm.org>)

Governance and Social Development Resource Centre (<http://www.gsdr.org/>)

Pratique en matière de politiques (<http://www.thepolicypractice.com>)

Liste d'acronymes

ACP	Afrique, Caraïbe, Pacifique
ACS	Accord de coopération spécifique
AL	Autorité locale
AMLAT	Amérique latine
ANE	Acteur non étatique
AT	Assistance technique
CAD	Comité d'aide au développement
CC	Cour des comptes
CE	Commission européenne
Civicus	Alliance mondiale pour la participation des citoyens
DFID	Ministère du développement international
DS	Dialogue structuré
DSP	Document de stratégie par pays
DUE	Délégation de l'Union européenne
ECDPM	Centre européen de gestion des politiques de développement
FED	Fonds européen de développement
FSC	Fonds de la société civile
IEVP	Instrument européen de voisinage et de partenariat
ISC-RA	Indice rapide de la société civile
MdC	Moteurs du changement
NMA	Nouvelles modalités de l'aide
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ODI	Overseas Development Institute
OECD	Outil d'évaluation de la capacité organisationnelle
ON	Ordonnateur national
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OSC	Organisation de la société civile
PAA	Programme d'action d'Accra
PIN	Programme indicatif national
PNUD	Programme des Nations unies pour le développement
SC	Société civile
SIDA	Agence suédoise de développement international
TdR	Termes de référence
TIC	Technologies de l'information et de la communication
TPO	Territoire palestinien occupé
UE	Union européenne

CHAPITRE 1

Introduction: poser les bases

1.1. Contexte historique et état actuel de réalisation

L'article 20 du programme d'action d'Accra (PAA) et l'article 22 de la déclaration de Busan, faisant écho aux approches participatives désormais bien établies en matière de développement, renvoient explicitement aux organisations de la société civile (OSC) en tant qu'acteurs indépendants du développement à part entière déployant des efforts complémentaires de ceux fournis par les administrations publiques (l'État sous ses diverses formes) et le secteur privé, en s'appuyant sur leurs rôles potentiels multiples en tant qu'acteurs du changement ⁽¹⁾. En outre, plusieurs gouvernements homologues reconnaissent de plus en plus ce rôle pivot des OSC et, conformément à l'environnement de gouvernance démocratique, les acceptent peu à peu (bien qu'à des rythmes différents) comme des interlocuteurs politiques légitimes promouvant la participation civique.

Au cours des dix dernières années, l'expansion et la diversification rapides des OSC, en particulier dans les pays partenaires, mais également à travers l'Europe, ont débouché sur la nécessité, de la part de l'Union européenne (UE) et des autres bailleurs de fonds et gouvernements homologues, d'acquérir une meilleure compréhension des sociétés civiles (SC) au-delà des organisations non gouvernementales (ONG) traditionnelles comme prérequis d'une participation effective avec tous les acteurs pertinents, en termes à la fois de dialogue politique et de prestation de services.

Des études cartographiques ⁽²⁾ ont été identifiées à cet effet comme outil essentiel pour comprendre les rôles, le potentiel, les capacités et les faiblesses des OSC intérieures et extérieures ainsi que pour situer les acteurs dans le contexte politique économique.

De récentes études s'attachant plus particulièrement à la participation de la SC soulignent l'importance accordée par l'UE à cet outil d'analyse (voir tableau 1), qui est de plus en plus utilisé dans les pays et les régions allant au-delà de la sphère ACP (Afrique, Caraïbes et Pacifique), berceau de sa mise en œuvre au lendemain de la signature de l'accord de Cotonou en 2000.

⁽¹⁾ Voir outil méthodologique 3 pour davantage d'informations concernant les rôles de la SC.

⁽²⁾ L'usage de l'expression «cartographie de la société civile» renvoie à un instrument analytique visant à donner un vaste aperçu dynamique des OSC, de leurs réseaux et de leurs relations avec d'autres acteurs, tels que les administrations publiques et les acteurs publics, les bailleurs de fonds et les autres partenaires.

Tableau 1 — Quelles conclusions peut-on tirer des évaluations et des études récentes en matière de cartographies?

Évaluation de la livraison de l'aide communautaire par le biais des OSC (Particip, 2008)	Rapport de la Cour des comptes européenne (Cour des comptes européenne, 2009)	Étude de capitalisation des programmes d'appui au renforcement des capacités des ANE sous le 9 ^e FED (Floridi et Sanz Corella, 2009)	Examen à mi-parcours du programme thématique des ANE et AL (McCormick et al., 2009)	Acteurs non étatiques et nouvelles modalités de l'aide [document de référence n° 12 (CE, 2011a)]
Intégrer l'utilisation des «cartographies» stratégiques des acteurs des OSC. Repenser la disparité dans l'approche entre la région ACP et les pays d'Amérique latine.	La CE doit assumer un rôle politique (et les responsabilités y afférentes) lorsqu'elle s'engage dans des processus complexes de transformation. Il est nécessaire d'investir dans les connaissances sur l'arène de la société civile locale.	Faire un meilleur usage de la valeur ajoutée des différentes OSC (ONG, syndicats, coopératives, etc.). La DUE doit jouer un rôle d'«observateur critique» (en identifiant les OSC pertinentes) et de «facilitateur» du dialogue entre les OSC et le gouvernement, les États membres, etc. À cet effet, il convient d'intégrer l'utilisation des cartographies stratégiques.	Les cartographies sont nécessaires pour identifier les groupes de la société civile à tous les niveaux (rôles et capacités).	Comprendre les ANE en tant qu'acteurs dans leur contexte particulier. Une analyse appropriée du contexte (notamment une cartographie des ANE qui sont importants dans un secteur particulier ou ont un droit de regard sur les questions politiques thématiques et transversales) est par conséquent une composante clé de tout effort de participation renforcée d'un point de vue stratégique auprès des ANE.

En outre, le dialogue structuré (DS) a confirmé la pertinence de cet outil d'analyse dans l'univers de la coopération externe de l'UE. Comme le précise le document conclusif du DS (CE, 2011b): «L'UE doit investir pour comprendre la scène locale. À cette fin, des cartographies stratégiques doivent être régulièrement menées et mises à jour afin d'identifier les acteurs les plus pertinents, tout en allant au-delà des bénéficiaires connus.»

Plus récemment, la publication d'un document de consultation ⁽³⁾ visant à recueillir des idées pour alimenter la récente communication ⁽⁴⁾ relative aux OSC dans le cadre de la coopération de l'UE sur le développement réitère également l'importance de ce mélange de cartographies stratégiques, en vue d'une participation plus stratégique avec les OSC au niveau du pays. Cette idée est largement endossée par les contributeurs à la consultation publique.

Encadré 1 — Quelles ont été les réponses des personnes interrogées concernant la consultation publique en ligne sur les cartographies ⁽⁵⁾?

Dans la mesure où le paysage des OSC évolue rapidement dans un pays, il est nécessaire d'investir dans la compréhension de la scène locale en élaborant et en mettant en œuvre une cartographie intelligente et des systèmes et des techniques d'analyse du contexte.

Une profonde connaissance du contexte et des acteurs pertinents, de leurs capacités d'orientation politique et de leur position démocratique est essentielle pour une participation effective. Des activités adaptées aux besoins des bénéficiaires nécessitent à la fois une analyse détaillée et une excellente connaissance des réformes importantes indispensables.

⁽³⁾ http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/6405_fr.htm

⁽⁴⁾ «Les racines de la démocratie et du développement durable: l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures», COM(2012) 492 final, publiée en septembre 2012 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:FR:PDF>).

⁽⁵⁾ http://ec.europa.eu/europeaid/how/public-consultations/6405_fr.htm

1.2. Logique de l'étude et structure du document

Dans ce contexte, le moment semble bien choisi pour dresser un bilan des expériences passées et des tendances présentes en vue d'éclairer les futures initiatives en matière de cartographie ⁽⁶⁾. Il s'agit précisément de la logique régissant la présente étude, qui doit être perçue comme une tentative de réponse à cet intérêt et à cette demande croissants pour d'autres orientations.

L'étude comporte trois parties. La première est un examen des tendances passées et présentes dans les cartographies de la société civile, illustrée par des exemples spécifiques ⁽⁷⁾, et explore les systèmes alternatifs et émergents de même que les outils conçus par d'autres bailleurs de fonds, institutions et organisations (notamment les OSC elles-mêmes).

La deuxième est prospective et tend à fournir une orientation générale à la communauté des utilisateurs des études de cartographie, l'objectif final étant d'affiner davantage et d'intégrer les futurs exercices de cartographie afin de mieux répondre aux besoins et aux contextes nationaux des délégations de l'Union européenne (DUE). Cette partie vise, par conséquent, à servir de base de ressources lors de la préparation, de la commande et/ou de la réalisation des futures cartographies de la SC.

La troisième partie inclut une série d'outils méthodologiques, notamment une liste de vérification des questions devant être prises en compte lors de la rédaction des termes de référence (TdR), les définitions de la société civile, les types, les niveaux de structuration et le rôle des OSC, ainsi qu'une liste de références bibliographiques.

L'étude a été menée en se fondant sur une perspective factuelle et a bénéficié de l'implication de plusieurs groupes au niveau du siège, de même que de plusieurs DUE. La participation des DUE a été rendue possible grâce à deux séminaires sur la participation stratégique avec la SC, organisés en mai et en juin 2012. L'étude a également été mise en ligne sur capacity4dev (<http://capacity4dev.ec.europa.eu/>) en juin 2012 pour que soient formulés des commentaires et des remarques.

⁽⁶⁾ Comme le suggère l'étude du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) (2011a), les fondations posées par la génération de cartographies existantes ne doivent pas être ignorées. De nombreux enseignements peuvent au contraire en être tirés, et les futures cartographies et évaluations de la société civile devront se construire sur les succès actuels et les lacunes documentées sur la durée.

⁽⁷⁾ Une attention particulière a été portée aux résultats et aux enseignements tirés des deux études régionales en Amérique latine et en Asie (CE, 2009, et CE, 2010) et de l'étude de capitalisation des programmes d'appui aux ANE, qui contiennent une section spécifique sur les cartographies (Floridi et Sanz Corella, 2009).

Première partie

ÉVALUATION DES TENDANCES PASSÉES ET PRÉSENTES

CHAPITRE 2

Bref examen des cartographies — Déchiffrer les faits

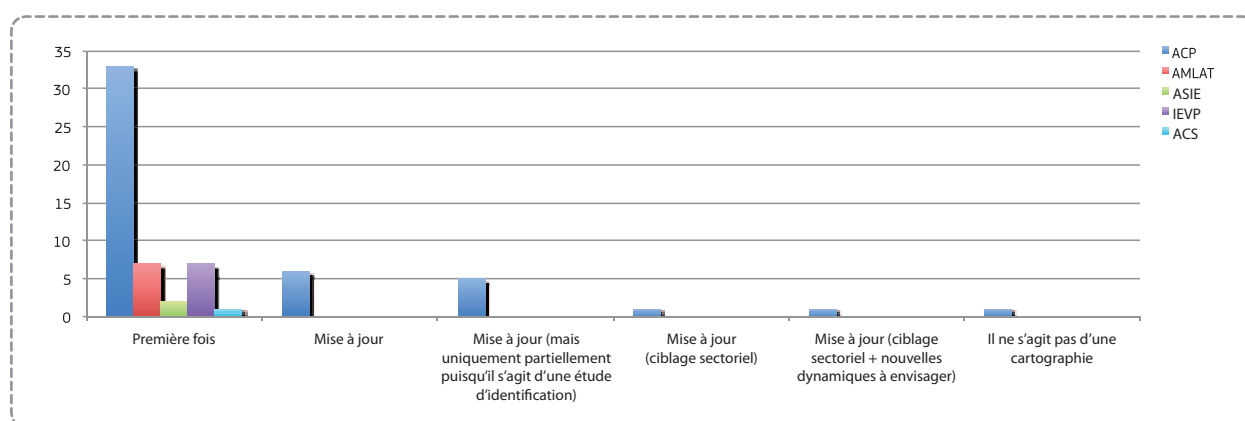
Au cours des dix dernières années, des avancées considérables ont été accomplies par l'UE pour faire progresser les connaissances sur les OSC et la participation civique dans les pays et les régions partenaires. Depuis 2001, en fonction des données disponibles, 64 exercices de cartographie au total ont été menés dans la sphère de la coopération communautaire (voir tableau 2), dont 70 % réalisés dans la région ACP.

Tableau 2 — Aperçu des cartographies menées jusqu'à ce jour

Par période et région					
	< 2007	2008-2011	> 2011	TOTAL	%
ACP	26	15	4	45	70,31
AMLAT	1	4	2	7	10,94
ASIE	0	3	0	3	4,69
IEVP	1	4	3	8	12,50
ACS	0	1	0	1	1,56
TOTAL	28	27	9	64	100,00
%	43,75	42,19	14,06	100,00	

Certains pays se trouvent dans leur deuxième (voire troisième) cycle de cartographies (voir graphique 1). Cela est le cas pour plusieurs pays ACP comme l'Angola, le Bénin, le Botswana, le Burkina, le Cameroun, la Côte d'Ivoire, l'Éthiopie, Haïti, Madagascar, le Niger et le Sénégal. En outre, deux études régionales sur les cartographies ont été menées en Amérique latine (AMLAT) et en Asie (CE, 2009, et CE, 2010).

Graphique 1 — Cycles des cartographies



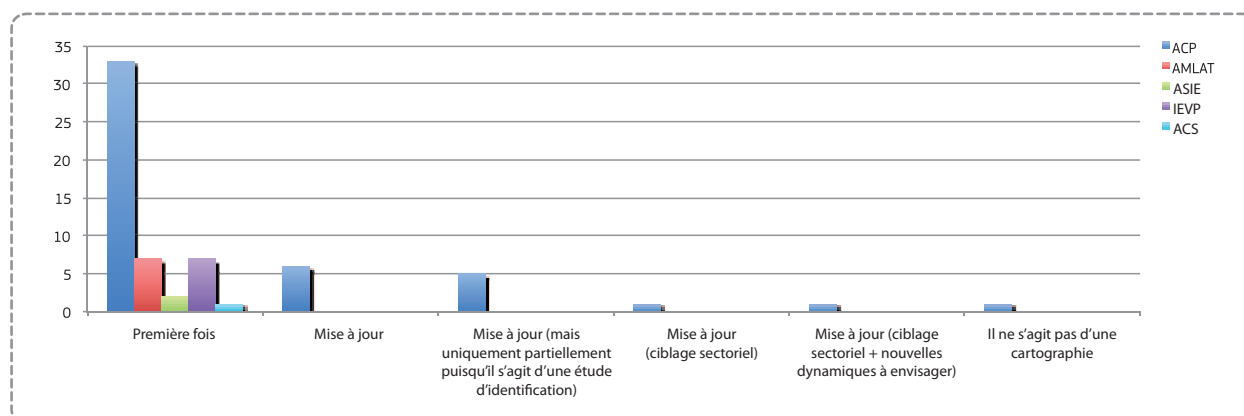
2.1. Objectifs et résultats attendus: dans quel but?

D'un point de vue géographique, la diversité prévaut si l'on considère les objectifs poursuivis par les cartographies jusqu'à ce jour.

À l'heure actuelle, les études de cartographie des OSC constituent un exercice courant dans la majorité des pays ACP. L'utilisation la plus fréquente de la cartographie vise à appuyer l'identification et l'élaboration de programmes pour

soutenir les OSC. De même, dans certains cas, les cartographies des OSC ont été menées (sous forme de cartographies stratégiques) à titre d'aide au neuvième programme d'appui du Fonds européen de développement (FED) existant ou aux exercices d'évaluation à mi-parcours et d'évaluation finale (voir graphique 2). Ce n'est que très récemment que les cartographies ont semblé quitter la sphère des études de faisabilité et poursuivre des objectifs plus vastes comme l'identification d'une stratégie globale visant à soutenir les OSC, l'identification des acteurs ayant une expertise et des capacités permettant une participation au dialogue politique aux niveaux national et sectoriel et l'analyse institutionnelle des OSC (même sur une base individuelle) fonctionnant dans un secteur donné.

Graphique 2 — Objectifs des cartographies (par régions)



Ce paysage diffère grandement de celui observé dans d'autres régions. En Amérique latine, où la mise en œuvre de la cartographie a débuté en 2007, l'objectif stratégique était visible (voir encadré 2). Partant, les cartographies ont principalement été utilisées en tant qu'instrument visant à fournir un vaste aperçu dynamique des OSC, à comprendre leurs rôles, leurs potentialités, leurs capacités et leurs faiblesses et, en dernier lieu, à situer les acteurs dans le contexte économique politique.

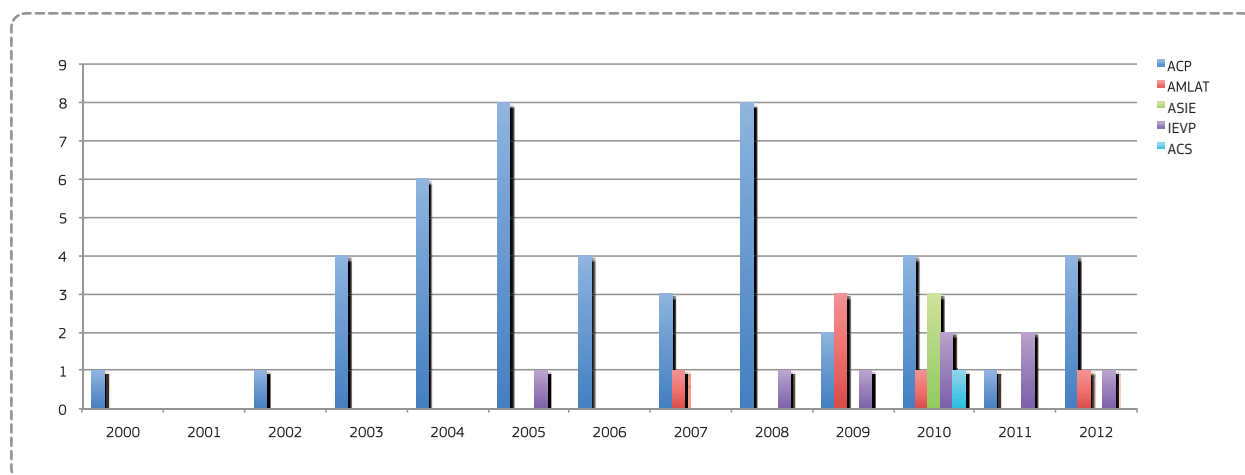
Encadré 2 — En quoi ont consisté les cartographies stratégiques?

Bien que les faits suggèrent qu'il n'existe pas de schéma en matière de cartographie, certaines tendances ou normes communes peuvent être identifiées. Plus spécifiquement, la cartographie stratégique a été jusqu'à présent requise aux fins:

- d'identifier les acteurs clés dans un pays et/ou secteur donné, afin de mieux connaître la manière dont ils sont impliqués dans les processus de développement et de gouvernance et quelles sont leurs dynamiques pertinentes;
- d'adopter une approche diachronique et dynamique de façon à aborder les orientations et les actions des acteurs qui semblent pertinentes dans leur processus de développement spécifique, plutôt que de simplement fournir une image statique des «organisations existantes» sans aucune pertinence stratégique;
- d'évaluer le rôle et la position de ces acteurs OSC, de même que leurs liens et leurs relations avec d'autres acteurs (notamment le secteur public, le secteur privé, les ONGI, les bailleurs de fonds, etc.) ainsi que leurs aspirations, leurs forces et leurs faiblesses (pour éventuellement les soutenir dans leur rôle en tant que partenaires du développement national et local).

Dans le contexte asiatique, seul un exercice stratégique (voir encadré 1) et deux analyses brèves (sous forme d'études de cas ou de «cartographies rapides») ont été menés aux Philippines et à Sri Lanka, en tant qu'exercices pilotes dans le cadre d'une étude régionale sur les cartographies, finalisée en 2009.

Graphique 3 — Période de réalisation des cartographies



Enfin, dans la région du voisinage, les cartographies ont progressé depuis 2008, adoptant une perspective stratégique semblable à celle identifiée pour la région d'Amérique latine (voir graphique 3) et plus particulièrement aujourd'hui, à la lumière du Printemps arabe ⁽⁸⁾, grâce au lancement du récent projet «Programme régional de renforcement des capacités pour le mécanisme de la société civile de la rive Sud» ⁽⁹⁾.

Encadré 3 — Cartographie stratégique menée dans le Territoire palestinien occupé ⁽¹⁰⁾

L'objectif général de l'étude était de renforcer la position de la société civile dans le débat public et de poursuivre la mise en œuvre des stratégies de développement, venant compléter la stratégie et les actions de l'Autorité palestinienne. L'étude reflète certaines difficultés spécifiques qui ressortent dans les rapports avec Jérusalem-Est et la bande de Gaza.

L'étude de cartographie a été achevée en juin 2011, et 262 OSC (y compris les organisations communautaires, les ONG, les œuvres caritatives, les coalitions et les plateformes) ont été consultées au total de manière à obtenir une représentation adéquate des dynamiques et des processus qui caractérisent la société civile palestinienne aux niveaux national et local.

D'après l'étude, les OSC dans le Territoire palestinien occupé (TPO) semblent représenter une série d'acteurs importante et dynamique, gérant de nombreuses activités variées (plus de 90 % des services sociaux dans le TPO sont gérés par les OSC). Les OSC semblent travailler dans tous les secteurs, maintenir les ressources humaines les plus précieuses de la Palestine et détenir un important réservoir d'informations et de connaissances, constituant un pont principal entre le TPO et le reste du monde. Toutefois, de nombreuses préoccupations et questions subsistent auxquelles les OSC et le TPO doivent faire face, notamment entre autres: une relation floue avec le champ politique; des conditions permanentes d'insécurité et d'urgence en raison de la situation politique; un accent placé exclusivement sur les prestations de services; le manque d'une voix unique de la société civile palestinienne; l'absence d'une reconnaissance de la société civile en dehors des ONG.

L'étude est disponible en anglais et en arabe sur:

http://eeas.europa.eu/delegations/westbank/projects/overview/index_en.htm

⁽⁸⁾ En 2011, à la suite du «Printemps arabe», la Commission européenne et le Service européen pour l'action extérieure ont publié leur nouvelle communication énonçant la «Nouvelle stratégie communautaire à l'égard d'un voisinage en mutation» et se sont engagés à établir et à consolider des démocraties saines. L'UE renforcera encore son appui aux OSC lors de situations dans lesquelles les gouvernements portent atteinte aux droits de l'homme et aux normes de la démocratie.

⁽⁹⁾ Le mécanisme inclut un appui visant à réaliser une étude de cartographie de la région «voisine du Sud» dont le but est d'identifier les acteurs non étatiques de la région et d'analyser leurs besoins et leurs capacités à s'impliquer dans le dialogue politique, de même que la manière dont ces acteurs peuvent contribuer aux politiques spécifiques.

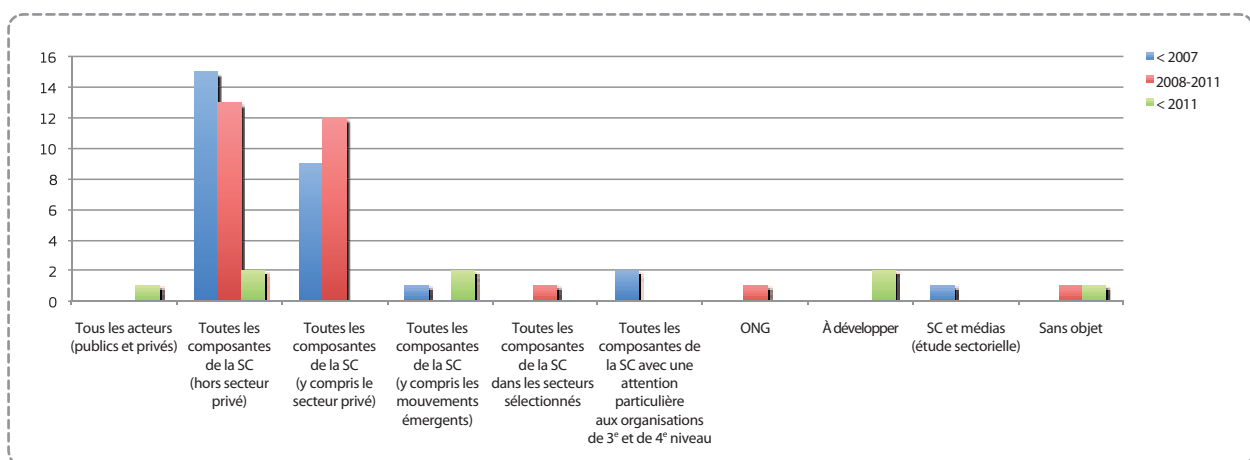
⁽¹⁰⁾ Extrait du communiqué de presse de l'Union européenne (Jérusalem CP/18/2011).

2.2. Portée des cartographies: en quoi consistent-elles et quelle en est la dimension?

La portée des cartographies doit être envisagée sous trois perspectives: i) l'équilibre entre l'inclusion et la sélection des acteurs, à savoir les types d'acteurs couverts par l'exercice; ii) l'inclusion (ou non) d'une évaluation de l'environnement dans lequel fonctionnent les OSC; iii) en rapport avec le dernier point, la mesure dans laquelle les sphères de la participation, le dialogue et l'implication des OSC sont également envisagés et évalués.

L'analyse indique (voir graphique 4) que la plupart des cartographies menées avant 2011 étaient relativement exhaustives (en termes d'étendue de l'étude) et prenaient en compte l'ensemble des composantes de la SC ⁽¹¹⁾, y compris le secteur privé, mais s'attachaient plus particulièrement aux OSC établies officiellement. Seules certaines d'entre elles ont ciblé des catégories d'acteurs spécifiques [comme les organisations faîtières du troisième et du quatrième niveau ⁽¹²⁾, les médias ou les ONG], et ce n'est que très récemment que des mouvements naissants, de même que d'autres formes officielles et fluides d'organismes civiques, en règle générale «imperceptibles» ⁽¹³⁾, ont commencé à être envisagés de manière plus systématique ⁽¹⁴⁾.

Graphique 4 — Acteurs envisagés



En outre, certaines cartographies ont adopté une approche davantage orientée vers les acteurs, ciblant ainsi principalement ceux-ci (les OSC et leurs besoins en renforcement des capacités), tandis que d'autres ont choisi une approche de politique économique plus vaste lors de l'étude de la SC en ciblant également les relations avec d'autres parties prenantes comme les gouvernements, à leurs différents niveaux, les parlements et d'autres institutions étatiques, les médias, le secteur privé et même les bailleurs de fonds ainsi que les organisations non gouvernementales internationales (ONGI). En ce qui concerne le contexte, seules quelques rares cartographies n'incluent pas d'évaluation d'un environnement propice pour les OSC ni de la responsabilité sociale (18 % seulement des cartographies). Il en est de même concernant l'évaluation de la sphère de participation, du dialogue et de l'implication entre les SC et les administrations publiques, qui a également été considérée comme un élément clé de l'analyse.

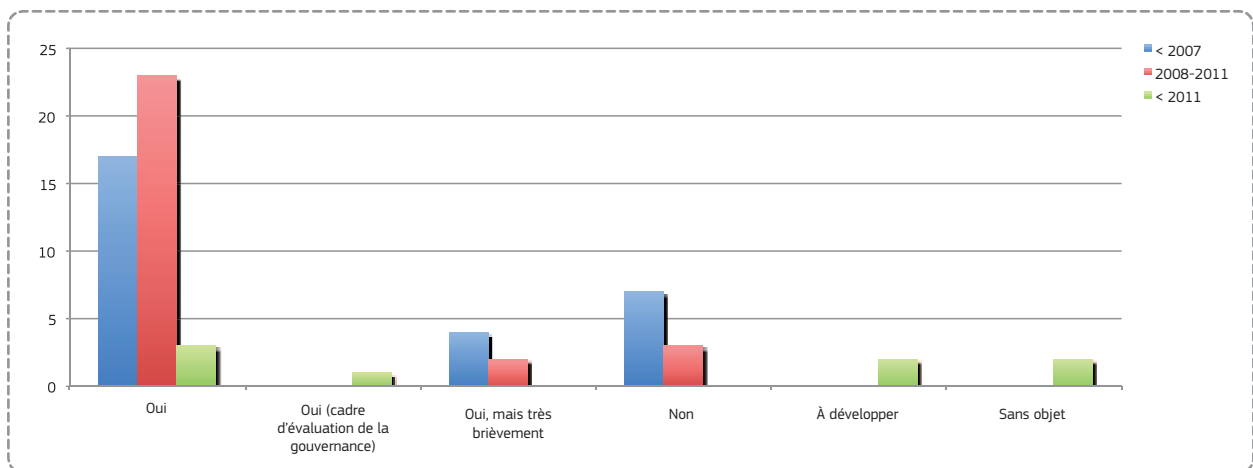
⁽¹¹⁾ Voir outils méthodologiques 2 et 4 pour de plus amples informations.

⁽¹²⁾ Voir outils méthodologiques 3 et 5 pour de plus amples informations.

⁽¹³⁾ Cette expression a été inventée par le Third Sector Research Centre. Voir <http://www.tsrc.ac.uk/Research/BelowtheRadarBtR/tabid/450/Default.aspx>

⁽¹⁴⁾ Voir chapitre 3, «Quels sont les enseignements à tirer? — Interpréter les faits».

Graphique 5 — Prise en compte de l'environnement et des espaces de participation existants



2.3. Calendrier dans le cycle des politiques de l'UE: à quel moment?

Le calendrier pour la réalisation d'une cartographie dépend de ses objectifs. Lorsque des cartographies ont été utilisées comme outil d'identification et de faisabilité (afin de préparer les fondations d'un futur programme d'appui aux SC), elles ont été menées durant la phase d'identification du programme, juste après l'étape de programmation stratégique et avant la phase d'instruction. Cela a été particulièrement pertinent dans les pays ACP sous le 9^e FED. Certaines cartographies sont même allées jusqu'à rédiger des fiches d'identification et d'action et les TdR de l'assistance technique (AT) afin d'appuyer les DUE dans la mise en place du futur programme (voir graphique 6).

Graphique 6 — Cartographies dans le cycle de programmation de l'UE



De même, tel que souligné précédemment, certaines cartographies ont été menées comme une aide aux programmes en cours d'appui aux OSC du 9^e FED (par exemple pour l'identification des besoins et des priorités en renforcement des capacités, afin de se tenir informé de l'environnement en mutation) ou aux exercices d'évaluation à mi-parcours et d'évaluation finale des programmes d'appui aux SC.

Encadré 4 — Mise à jour de la cartographie de l'Éthiopie

Préalablement à la deuxième phase du Fonds de la société civile (FSC — programme d'appui aux SC financé par le FED), qui doit débiter en 2009, la délégation de l'Éthiopie a commandé une nouvelle étude cartographique.

La deuxième étude cartographique visait à actualiser l'exercice de cartographie de la SC réalisé en 2004. En ce qui concerne le FSC, cet exercice avait pour objectif de montrer l'évolution de la répartition, de la couverture et des contributions des OSC afin d'éclairer et d'aider à la planification et à la mise en œuvre des programmes ultérieurs visant à renforcer la participation de la SC comme le prévoit l'accord de Cotonou. En outre, l'étude devait, par ailleurs, fournir des informations pertinentes pour d'autres bailleurs de fonds et parties prenantes afin de comprendre le paysage de la SC (notamment l'environnement législatif et institutionnel) et d'éclairer les stratégies et les programmes relatifs à leur appui. En termes de ciblage, l'étude s'efforce de répondre aux huit objectifs spécifiques énoncés dans les TdR suivants:

- 1) mettre à jour l'étude cartographique de la SC menée en 2004, en fournissant des informations sur le nombre, le type et le lieu, sur les plans géographique et thématique, d'OSC qui œuvrent actuellement en Éthiopie;
- 2) compléter l'étude cartographique de la SC menée en 2004 et les autres études pertinentes, en actualisant notamment l'étude cartographique de la SC de 2004 qui vient s'ajouter à l'analyse sur la manière dont les OSC s'organisent dans les réseaux et les forums de coordination et sur les avantages de leur contribution aux objectifs de développement;
- 3) évaluer et présenter des informations qualitatives et quantitatives sur la contribution apportée par les OSC aux processus de développement national et de démocratisation, en particulier dans le cadre prévu par le plan de développement accéléré et durable pour éradiquer la pauvreté (Pasdep), mais également historiques avant l'adoption du Pasdep, et illustrer les tendances;
- 4) souligner les enjeux et les opportunités auxquels sont confrontées les OSC en termes de contribution au processus de développement national et proposer des solutions;
- 5) évaluer la capacité de la SC à contribuer aux objectifs de développement national, établir un rapport sur les développements, le cas échéant, de la capacité de la SC et souligner quelles sont les exigences en matière de renforcement des capacités qui subsistent;
- 6) identifier les besoins des OSC, en particulier concernant le renforcement des capacités, en vue d'améliorer leur contribution au processus de développement, et renforcer leur participation et proposer en outre des stratégies d'appui au renforcement des capacités qui pourraient aider à la conception de futurs programmes;
- 7) évaluer le statut et la qualité du dialogue et de la coopération entre le gouvernement et les OSC vers la réalisation des objectifs de développement national et proposer des mesures visant à améliorer ce dialogue et cette coopération, si besoin;
- 8) examiner la manière dont les OSC sont impliquées dans l'élaboration et le suivi de politiques et évaluer si la mise en œuvre du FSC a eu, jusqu'à présent, un impact mesurable sur cette participation.

Cependant, les résultats de la cartographie n'ont pas éclairé la deuxième phase du FSC. En réalité, cette deuxième phase était essentiellement une «copie améliorée» de la première, qui a progressivement intégré les amendements introduits tout au long de la première phase de mise en œuvre mais qui n'a pas opéré de changements importants, en particulier s'agissant des modalités institutionnelles et de gestion.

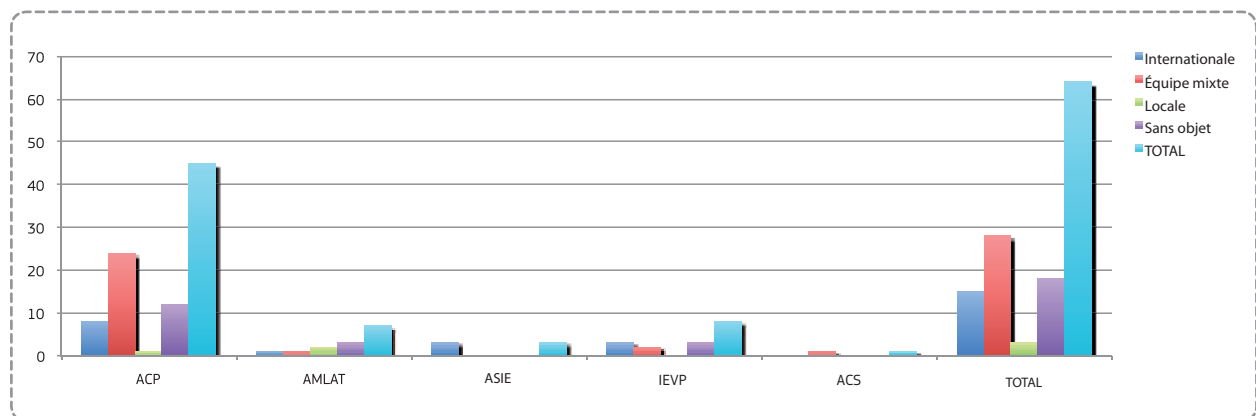
Enfin, et plus récemment, les cartographies sont initiées pour servir d'appui à l'étape de programmation, en vue d'identifier les OSC pour un dialogue politique autour de la coopération européenne et/ou des politiques sectorielles (par exemple la mise en œuvre d'approches sectorielles et/ou d'appui budgétaire).

2.4. Ressources mobilisées en fonction des cartographies (expertise, délais et aspects financiers)

La question des ressources doit être abordée sous deux angles: i) le type d'expertise mobilisée pour mener les cartographies; ii) l'investissement (en termes de ressources financières et de délais) réalisé par les délégations, de l'étape de la préparation jusqu'au suivi de la cartographie.

En ce qui concerne l'expertise, la plupart des cartographies ont été menées par une équipe de consultants, composée de deux ou de trois experts dans la plupart des cas et jusqu'à sept pour certaines cartographies, en particulier lorsque la portée et la dimension de l'étude étaient de taille (par exemple des missions dans toutes les régions, des enquêtes portant sur un nombre important d'OSC). En termes de nationalité des experts, la plupart des cartographies ont été menées par une équipe internationale et nationale composée d'experts de divers horizons, et, dans un cas uniquement, une institution locale (une université locale) était impliquée.

Graphique 7 — Nationalité des experts



Pour ce qui est de l'investissement au niveau de la DUE, il convient de prendre en compte deux facteurs. En premier lieu se pose la question des ressources financières qu'une cartographie et des mécanismes relatifs à la sous-traitance de l'expertise nécessitent. Depuis le lancement de contrats-cadres bénéficiaires, ces derniers représentent le mécanisme le plus couramment utilisé pour sous-traiter l'expertise (lot 7: culture, gouvernance et affaires intérieures). Par conséquent, les coûts de cartographie sont habituellement inférieurs à 200 000 euros. Quant à l'origine de ces financements, ils peuvent provenir de l'allocation pays du programme thématique «ANE et AL», ou du programme indicatif national (PIN), notamment lorsque la gouvernance et/ou l'appui aux SC sont explicités dans le document et plus encore lorsqu'il y a un programme de renforcement des capacités des OSC. Il existe également de nouveaux mécanismes de portée nationale et thématique actuellement élaborés au niveau du siège. Ils incluent, entre autres, l'initiative de cartographie EuropeAid dans la sphère des droits de l'homme et le «programme régional de renforcement des capacités pour le mécanisme de la société civile de la rive Sud» ⁽¹⁵⁾ récemment créé.

En second lieu se pose la question du temps et de l'engagement nécessaires que doit consacrer le personnel de la DUE (même au-delà du point focal de la société civile) afin d'assurer une préparation, une mise en œuvre et un suivi corrects des résultats cartographiques. Non seulement le personnel de la DUE est l'unique utilisateur des résultats cartographiques, mais il est également le fournisseur précieux de connaissances et de l'appui à la cartographie elle-même (CE, 2010). Toutefois, compte tenu du fait que les DUE sont souvent surchargées, il peut s'avérer parfois difficile d'impliquer activement toutes les personnes concernées, outre le point focal de la SC, dans la préparation pratique et la mise en œuvre ultérieure de l'étude. Par ailleurs, les faits portent à croire que, en l'absence d'une feuille de route claire qui comporte des dispositions simples sur l'utilisation des résultats cartographiques (par exemple dans le cadre d'un programme d'appui à la SC en vue d'éclairer le dialogue et de choisir les interlocuteurs de la SC), l'étape de suivi est souvent négligée dans la mesure où l'attention du personnel des DUE est orientée vers d'autres domaines et les consultants sont pris par d'autres nouvelles tâches.

⁽¹⁵⁾ Le mécanisme inclut un appui permettant de mener une étude cartographique de la région voisine de la rive Sud visant à identifier les acteurs non étatiques de la région et à analyser leurs besoins et leurs capacités aux fins de s'impliquer dans le dialogue politique, de même que la manière dont ces acteurs peuvent contribuer aux politiques spécifiques.

2.5. Approches méthodologiques communes

Tandis que certaines cartographies ont opté pour une approche plutôt normative (par exemple l'identification des groupes de SC qui satisfont aux critères prédéterminés, souvent exogènes), d'autres ont choisi une approche davantage empirique (à savoir l'aperçu des types d'associations locales/vernaculaires qui existent, notamment des groupes très spécifiques à un contexte national particulier et qui adoptent la terminologie en conséquence). En outre, certaines cartographies sont d'une nature plutôt qualitative, tandis que d'autres ont mis l'accent sur leur dimension quantitative (l'«obtention de chiffres exacts»).

En ce qui concerne la participation des parties prenantes, certains exercices ont été très participatifs (en d'autres termes ont impliqué les OSC dans l'élaboration et le suivi de l'exercice, voire dans sa mise en œuvre par le biais d'un comité de pilotage), tandis que d'autres ont suivi une approche davantage «descendante» pilotée par les DUE et, à terme, par l'ordonnateur national (ON) ou par des représentants du pays partenaire.

Encadré 5 — Exemple d'une approche participative — Étude cartographique menée dans le cadre du programme de «renforcement de la société civile en Somalie»

Le projet «Renforcement de la société civile en Somalie» (mis en œuvre par Oxfam Novib) était un nouveau projet dans un volet de programmation pour le Somaliland, la zone sud-centrale et le Puntland. Aux fins d'élaborer le programme de manière consultative et de promouvoir la compréhension et la visibilité de la société civile somalienne, Oxfam Novib a mené une «cartographie» des organisations de la société civile somalienne. L'objet de cet exercice cartographique était de mieux saisir la nature des OSC en Somalie et au Somaliland ainsi que leurs liens avec la culture, la tradition, l'histoire, la langue somalienne, les liens entre eux et les rapports avec les ONG, les Nations unies et les organismes donateurs de manière à renforcer leur rôle dans le développement de la société somalienne et d'éclairer la communauté internationale sur le statut du changement social dans la société civile en Somalie et au Somaliland.

L'exercice cartographique devait identifier, interroger et enregistrer les OSC puis évaluer leurs capacités, leurs structures organisationnelles, leurs objectifs et leur mission, de même que les relations entre elles et avec les ONG internationales, les Nations unies et les organismes donateurs, et examiner les questions essentielles, comme les droits de l'homme, la paix et les tensions entre tradition et modernité. Pour ce faire, la technique d'échantillonnage a été utilisée dans la mesure où il était impossible d'évaluer chaque organisation somalienne. Toutefois, il semblerait qu'un exemple représentatif tant de la Somalie que du Somaliland ait été obtenu.

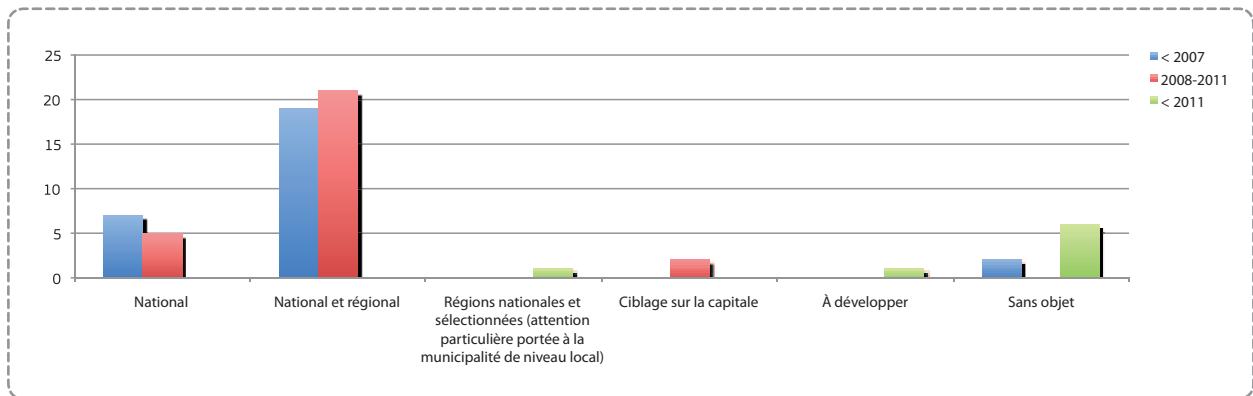
Cette activité s'est révélé être une tâche gigantesque. Oxfam Novib devait — et doit encore —, dans la mesure du possible, utiliser les compétences somaliennes et renforcer les capacités de la Somalie dans des activités, et également choisir une méthodologie de recherche participative. Une équipe de 21 recenseurs somaliens a été identifiée par le consultant en chef, le professeur Mohamed Abdi Mohamed «Ghandi», un universitaire somalien respecté et défenseur de la paix. Les recenseurs ont été envoyés dans toutes les régions du Puntland, du Somaliland et de la zone sud-centrale et ont interrogé, au total, presque 500 organisations. Les informations ressortant des questionnaires et émanant des groupes de réflexion ont été abordées et analysées à Nairobi. Oxfam Novib a produit un rapport analytique, les conclusions essentielles ont été traduites en somali et l'équipe d'origine de recenseurs a rapporté la traduction aux déclarants initiaux pour commentaires.

Ces informations et le rapport ont été présentés aux représentants de la société civile lors d'un symposium sur la société civile. Des observations substantielles ont été formulées à la fois sur le rapport et les bases de données des organisations, résultant en une révision en profondeur et en un processus de consultation. Le rapport de cartographie a ensuite été publié.

Voir: <http://somal-civilsociety.org/>

D'un point de vue géographique, seule une minorité de cartographies a adopté un ciblage fondamentalement national (environ 20 % des exercices, habituellement pour des raisons de restriction en termes de délais et de ressources), tandis que la majorité a trouvé un équilibre entre le ciblage national et certaines missions dans des régions/départements, voire a favorisé le ciblage local, se concentrant sur les questions de développement local et de gouvernance (voir graphique 8).

Graphique 8 — Ciblage territorial



Pour ce qui est de la coopération avec d'autres bailleurs de fonds, il n'existe que deux cas de coopération officielle avec d'autres partenaires de développement (notamment les bailleurs de fonds et les ONG internationales) pour mener des exercices conjoints. Il s'agit de la cartographie et de l'étude d'identification d'une gouvernance conjointe UE-PNUD au Tchad et de la cartographie réalisée en Somalie, cofinancée par Oxfam Novib, dans le cadre du programme d'appui à la SC. Néanmoins, d'autres bailleurs de fonds et ONGI ont montré un intérêt pour des études cartographiques communautaires et ont utilisé leurs résultats.

Enfin, il convient également de souligner que, même lorsque la plupart des cartographies ont été réalisées jusqu'à présent comme un exercice «ponctuel», plusieurs d'entre elles ont été mises à jour ou le sont actuellement soit totalement, soit au niveau sectoriel.

CHAPITRE 3

Quels sont les enseignements à tirer? — Interpréter les faits

Si l'on se place désormais dans une perspective interprétative, les faits probants confirment la nature changeante des cartographies et les progrès accomplis depuis les premiers exercices au moment du lancement (au début des années 2000) — c'est-à-dire dès le premier cycle (voire depuis la première génération) des cartographies, qui étaient «axées fondamentalement sur les acteurs» et visaient à obtenir un premier cliché des dynamiques de la société civile locale et qui étaient habituellement associées à l'identification des programmes d'appui au renforcement des capacités/du développement — jusqu'à une seconde génération de cartographies, plus au fait des implications en matière de gouvernance et de politique économique ⁽¹⁶⁾ de l'exercice et orientées vers des objectifs plus vastes (par exemple le dialogue politique aux niveaux local, national et/ou sectoriel). Un tel saut qualitatif était déjà souligné en 2009 pour la région ACP ⁽¹⁷⁾.

Examinons plus attentivement les enseignements tirés et les tendances émergentes qui étayent ce point de vue.

3.1. Enseignements tirés et tendances émergentes

3.1.1. Trouver le juste équilibre entre État et société

De plus en plus, les cartographies ne tendent pas à produire une «nature morte» de la situation actuelle des OSC ni un répertoire des organisations existantes, mais s'attachent plutôt aux processus de développement et de gouvernance dans lesquels les OSC sont impliquées, ainsi qu'à la manière dont les OSC peuvent effectivement interagir et agir en tant que «moteurs du changement», tout cela dans des intérêts dominants, des liens clés, des relations de pouvoir et des systèmes incitatifs donnés que la cartographie tente également d'identifier et d'aborder.

Ce changement de perspective va de pair avec la reconnaissance croissante selon laquelle les OSC sont des acteurs du développement en tant que tels ⁽¹⁸⁾, allant bien au-delà du rôle de prestataires de services. Aujourd'hui, l'appropriation démocratique constitue le pivot de la notion d'«efficacité du développement». Ce principe exige une participation plus stratégique avec la SC au niveau de la DUE, sur le fondement d'une perspective de gouvernance multi-latérale et de politique économique ⁽¹⁹⁾.

Il s'agit par ailleurs d'un changement de dimension qui se fait l'écho du virage actuel vers une nouvelle génération de programmes de renforcement des capacités, notamment dans les pays ACP (voir encadré 6).

⁽¹⁶⁾ L'analyse de l'économie politique porte sur l'interaction des processus politiques et économiques dans une société: la distribution du pouvoir et des richesses parmi les différents groupes et individus, et les mécanismes qui créent, maintiennent et transforment ces relations sur la durée (ECDPM, 2010).

⁽¹⁷⁾ L'étude de capitalisation des programmes d'appui à la SC (Floridi et Sanz Corella, 2009) a mis l'accent sur le fait que les cartographies sous le 10^e FED ont nécessité un changement radical de mentalité. Tandis qu'au cours du 9^e FED, les cartographies ont été fondamentalement liées à l'identification ou à la mise en œuvre du programme d'appui à la SC, les cartographies du 10^e FED ont en revanche été associées à l'identification d'une stratégie globale de participation à l'égard de la SC (toutes modalités et tous instruments confondus).

⁽¹⁸⁾ Voir annexe 1 de l'étude «ANE et NMA» (CE, 2011a) pour une comparaison exhaustive entre la perspective classique et stratégique des OSC (ANE dans l'étude).

⁽¹⁹⁾ En cohérence avec l'agenda du changement, la participation des OSC dans les mécanismes de politique publique est de plus en plus perçue comme un facteur essentiel permettant d'assurer des politiques inclusives et efficaces favorables aux pauvres et l'attribution et la gestion des ressources publiques y afférentes. L'appropriation démocratique implique que les gouvernements prônent systématiquement les espaces de participation constructive des différentes parties prenantes (notamment la société civile sous ses typologies variées) au cours des diverses phases de politique de développement. À Busan, les gouvernements, les institutions internationales, y compris l'UE, et la société civile se sont engagés à «concrétiser» ce principe. Dans les démocraties opérationnelles, les parlements nationaux, les institutions supérieures de contrôle et la branche judiciaire représentent les institutions qui ont pour mission de superviser et d'instaurer des systèmes de redevabilité renforcés afin de responsabiliser les gouvernements (notamment, mais pas seulement, au niveau national). Les OSC peuvent également jouer un rôle déterminant dans ces systèmes nationaux de redevabilité. En analysant les propositions budgétaires et en contrôlant et en suivant les recettes et les dépenses publiques, les OSC peuvent contribuer à faire en sorte que les ressources publiques soient utilisées pour optimiser l'impact sur la réduction de la pauvreté et de la croissance équitable.

Encadré 6 — Vers une deuxième génération de programmes de renforcement des capacités en appui aux acteurs non étatiques: le cas du Mali

Comme pour beaucoup d'autres pays ACP, la Commission européenne a lancé un programme d'appui aux ANE en cohérence avec l'approche des acteurs à l'égard de l'accord de partenariat de Cotonou. Ce programme permettait à toutes les parties impliquées de bénéficier d'un apprentissage. Pourtant, l'expérience a démontré que le programme manquait d'un ciblage suffisamment solide sur le renforcement des capacités en termes de participation aux mécanismes politiques et au travail de plaidoyer.

La communauté des bailleurs de fonds s'attachait peu à peu aux rôles prépondérants que les ANE peuvent jouer dans le contexte des nouvelles modalités de l'aide (NMA). Par conséquent, un nouveau type de programme ANE a été élaboré aux fins d'aborder les faiblesses structurelles des ANE au Mali de manière plus ciblée. Le programme est une coopération multilatérale entre les bailleurs de fonds (Canada, Danemark, Suisse, Suède, PNUD, CE), le gouvernement et les ANE.

Source: CE, 2011a.

3.1.2. Approfondir et examiner au-delà du perceptible ⁽²⁰⁾

Conscientes du fait que la société civile englobe bien davantage que des OSC officielles et que chaque société est composée d'un mélange de pratiques officielles et officieuses et d'institutions opérationnelles, les cartographies transcendent peu à peu les limites de la formalité lorsqu'elles étudient à la fois les acteurs et les mécanismes (voir encadré 7) qui interagissent. Toutefois, ce changement n'est pas sans connaître des difficultés, puisque cette approche inclusive a de fortes incidences sur l'ensemble des ressources en termes de niveau accru des disponibilités financières requises, de l'allongement du délai nécessaire à la réalisation de la cartographie, des défis techniques et méthodologiques et de l'engagement politique plus ferme des DUE.

Encadré 7 — À propos de l'inclusion

«De nombreuses OSC qui sortent du cadre de ces limites sont bien plus importantes pour la santé de la société que les OSC officielles qui entrent dans le cadre des celles-ci» (Holloway, PNUD, 2011a).

«Un autre type de méthode est le degré que les évaluations peuvent atteindre au-delà d'un point de démarrage simple, comme une capitale, des milieux urbains, des élites et les caractéristiques officielles visibles de la vie civique associative. De solides évaluations doivent inclure des typologies fondamentales, rurales, informelles et fluides d'organisations civiques comme les mouvements et les réseaux sociaux, ainsi que les mécanismes qui les relient entre elles. La réalisation de ces inclusions s'est révélée coûteuse et problématique sur le plan technique. [...] En résumé, une évaluation rationnelle est délicate et coûteuse. Les résultats sont rarement comparativement probants. Mais ils le sont souvent aux fins de stimuler les débats et l'attention sur une force et un phénomène sociopolitiques relativement négligés» (Fowler, PNUD, 2011a).

«Trop souvent, les relations entre l'État et la société civile sont examinées en tant que telles. Elles sont jugées d'après leurs caractéristiques formelles, se fondant largement sur une évaluation superficielle de la constitution ou des structures et procédures étatiques officielles. Cependant, dans chaque société, il existe un mélange de pratiques et d'institutions officielles et officieuses qui fonctionnent dans ces relations État-société: c'est qu'on désigne par "règles du jeu". Les modalités les plus formelles et les plus visibles retiennent l'attention (les lois, les règlements, les codes, etc.). Mais ces dernières ne reflètent pas la réalité. Elles doivent être abordées sous l'angle de leur relation aux pratiques et institutions informelles» (CE, 2011a).

⁽²⁰⁾ Third Sector Research Centre (TSRC) — «Au-delà du perceptible».

Malgré les difficultés inévitables, un certain nombre de pays suivent déjà cette voie pour la réalisation de nouvelles études cartographiques. Cela est par exemple le cas du Sénégal (voir encadré 8), où un exercice de mise à jour de la cartographie est actuellement mené en vue d'intégrer de nouveaux acteurs comme les groupes religieux et les mouvements citoyens émergents. L'exercice cartographique actuel en Tunisie en est un autre exemple au lendemain de la Révolution du jasmin.

Encadré 8 — Le Sénégal ouvre la voie d'une nouvelle génération de cartographie

Entre janvier et juillet 2012, une nouvelle étude cartographique exhaustive a été réalisée au Sénégal. Elle avait un double objectif.

D'une part, elle visait à mettre à jour les informations de la cartographie précédente (réalisée en 2008) en examinant ce qui est «imperceptible» et en intégrant les dynamiques de la société civile qui n'avaient pas été prises en compte à ce moment-là (à savoir les mouvements religieux, de même que les actions et les groupements citoyens sous formes instables, en particulier aux niveaux urbain et périurbain, par exemple des mouvements de jeunes). D'autre part, sur le fondement de l'engagement de l'UE à l'égard de la redevabilité nationale et de l'appropriation démocratique, la cartographie avait pour objectif de fournir une évaluation de gouvernance d'un certain nombre d'acteurs sélectionnés dont le choix s'avérait probant pour la coopération communautaire (par exemple la qualité des finances publiques relativement à la fourniture de services publics élémentaires, la gestion des terres, la gestion des ressources naturelles et le développement social urbain).

La cartographie, qui adopte une vision plus «politique» du rôle de la SC dans la mutation nationale, a été réalisée conjointement à une évaluation de l'économie politique, de manière que les deux exercices se complètent. Une équipe mixte de sept consultants a été déployée, et plusieurs ateliers sectoriels ont été organisés en vue d'atteindre une compréhension commune des relations et des interactions parmi les parties prenantes clés (État, OSC, secteur privé, etc.), dans chacun des secteurs sur la base d'un cadre de gouvernance multisectoriel. Les mécanismes de gouvernance interne des OSC ont également été analysés en tenant compte de leur pertinence pour la légitimité et la crédibilité des OSC en tant qu'acteurs du développement et de la gouvernance à part entière. L'environnement «propice» a également fait l'objet d'une attention particulière.

Voir: http://eeas.europa.eu/delegations/senegal/index_fr.htm

Il convient également de souligner que cette approche est particulièrement pertinente dans des contextes fragiles dont l'instabilité est endémique et la gouvernance limitée. Dans ce cadre, l'appui est nécessaire pour renforcer la résilience des communautés comme fondement essentiel, par le biais de la création ou de l'amélioration de systèmes formels ou informels qui peuvent être rejoints par une SC active, autour desquels elle peut s'organiser et agir. Aussi, il est d'une importance capitale d'impliquer un large éventail d'acteurs locaux des SC (même désorganisés ou informels ou ne répondant pas aux normes européennes des typologies d'organisations) dans des évaluations de pays, de même que dans le dialogue politique et dans la programmation et la mise en œuvre de la coopération au développement, de manière que la construction de l'État et la promotion de la SC et de la citoyenneté se réalisent en parallèle et que le contrat social entre l'État et ses citoyens soit établi ou renforcé.

3.1.3. La cartographie comme catalyseur visant à promouvoir de nouvelles relations

Plutôt qu'une simple étude de recherche, la cartographie de la SC peut constituer un mécanisme du changement impliquant plusieurs acteurs, à savoir: i) la délégation de l'UE, qui peut utiliser la cartographie pour établir le contact, de manière innovante, avec un large éventail d'acteurs du développement et aborder la politique pertinente en matière de développement et de gouvernance, de même que les questions opérationnelles; ii) les OSC qui participent à l'étude et sont engagées dans un processus de réflexion incluant une reconstruction partielle d'autoreprésentation, une redéfinition partielle de leurs rôles et initiatives et une redéfinition de leurs façons d'interagir avec l'UE et les autres partenaires du développement; iii) les autres partenaires participant à des activités de consultation et qui sont également impliqués dans les méthodes visant à repenser la coopération avec l'UE et les OSC.

Selon certaines informations, la portée du processus du changement lié à la cartographie est directement proportionnelle à l'approche participative utilisée et/ou à la dimension des activités de consultation réalisées. En règle générale, les processus du changement doivent être très limités si l'exercice de cartographie des OSC est principalement basé sur des entretiens avec les personnes clés et n'inclut pas des entretiens collectifs, des groupes de réflexion et des ateliers

visant à recueillir des commentaires. À l'inverse, le processus du changement peut se révéler plus important si de nombreuses activités de consultation collective sont menées (CE, 2010). Néanmoins, certains contextes particuliers méritent une attention spécifique. Les faits indiquent que, lorsque le système de l'État de droit est faible ou qu'il existe un conflit, les cartographies nécessitent des méthodologies particulières afin d'éviter de mettre davantage en danger les OSC.

Dans ce contexte, compte tenu des environnements politiques hautement volatils et de la fragilité des cultures politiques démocratiques, les approches doivent être soigneusement pensées. Toute intervention doit être fondée sur l'appropriation locale, tout en appliquant les principes du «ne pas nuire» ⁽²¹⁾ et d'abstention de prises de risque. Il convient également de se baser sur l'analyse des conflits visant à établir des priorités et les programmations de pays, de même que sur les informations renforcées, la coopération et le plaidoyer commun avec d'autres partenaires de développement, notamment les OSC internationales.

3.1.4. Vers un programme de cartographie plus spécifique et plus ciblé

La plupart des pays en développement ont connu de profonds changements politiques, institutionnels et sociétaux qui ont transformé le paysage dans lequel travaillent les OSC. Ils incluent les changements démocratiques (voire des révolutions), des efforts accrus en termes de décentralisation, une croissance économique rapide ou une stagnation économique, des demandes urgentes des jeunes, une urbanisation rapide, une diversification de la base économique, l'émergence d'une nouvelle classe moyenne et/ou de nouveaux groupes socio-économiques, des défis en matière d'inclusion sociale, des changements technologiques, une utilisation répandue des technologies de l'information et de la communication (TIC), des schémas de migration et le changement climatique. Dans la mesure où les cartographies évoluent, et ce particulièrement lorsqu'il est procédé à des mises à jour, elles tendent à devenir plus précises (en termes de questions abordées, de thèmes et de secteurs évalués et/ou d'acteurs couverts par l'étude), ignorant par conséquent l'«approche exhaustive» qui caractérisait la première génération de cartographies.

Encadré 9 — Les changements dans le paysage asiatique

Les nombreux changements qui sont survenus dans cette région (caractérisée par sa place centrale croissante sur la scène économique et politique mondiale) ont interagi avec le développement de la SC et des OSC. Toutefois, les nouveaux rôles et les nouvelles caractéristiques présumés par les OSC dans cet environnement en mutation nécessitent d'autres recherches et analyses. Certaines questions sont spécifiquement identifiées comme méritant une exploration plus approfondie au moyen d'études cartographiques, notamment:

- la manière dont les OSC interagissent avec l'explosion de la classe moyenne et les nouveaux groupes professionnels dans les zones urbaines et rurales, et la manière dont elles gèrent la crise sociale souvent liée à ces mécanismes (nouveaux groupes socialement exclus et nouveaux mécanismes d'exclusion sociale, etc.);
- le rôle joué par les OSC dans la gestion des mutations économiques, sociales et technologiques, et en particulier la mesure dans laquelle elles adoptent une perspective innovante ou, au contraire, un rôle conservateur;
- la manière dont les OSC sont impliquées dans la gestion des mécanismes de développement urbain et dans la relation délicate et complexe entre les zones urbaines et rurales;
- la manière dont les OSC participent aux mécanismes politiques et institutionnels: dans quelle mesure elles adoptent un rôle proactif ou sont un témoin ou un sujet passif dans le processus d'élargissement ou de ralentissement de la démocratie.

Sans réflexion plus approfondie sur la position des OSC dans les mécanismes de développement général de la région asiatique, l'identification d'une stratégie communautaire visant à appuyer le développement de la société civile se révélera difficile.

Source: CE, 2010.

⁽²¹⁾ Pour de plus amples informations, voir Anderson, 1999, et Lynne et Le Billon, 2000.

Cette tendance à la spécialisation est particulièrement évidente concernant l'approche sectorielle ⁽²²⁾, qui est de plus en plus adoptée par les cartographies. Ce développement va de pair avec, d'une part, l'usage croissant de l'appui budgétaire et des approches sectorielles et, d'autre part, le rôle désormais largement reconnu que jouent les OSC dans la redevabilité nationale et l'appropriation de la démocratie, comme le souligne la récente communication sur la future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers ⁽²³⁾.

Cette communication demande un appui systématique à la redevabilité nationale et met un accent particulier sur le rôle des OSC dans leurs fonctions de contrôle et de participation aux mécanismes budgétaires. Elle fait appel au «renforcement de l'ouverture, de la transparence et de la redevabilité du mécanisme budgétaire» et encourage une «approche budgétaire participative» ⁽²⁴⁾. Il s'agit d'un nouveau domaine prépondérant de la participation de l'appui communautaire ⁽²⁵⁾.

Encadré 10 — Cartographie du secteur des transports en Côte d'Ivoire

Entre mars et août 2012, une étude sectorielle a été menée en Côte d'Ivoire afin de recenser les acteurs pertinents et d'évaluer leurs rôles, leurs fonctions principales, leurs interactions (entre eux, mais également avec le public et les secteurs privés) et la capacité intérieure. L'analyse faisait partie de la phase d'identification d'un nouveau programme exhaustif financé par le FED appuyant le secteur des transports en Côte d'Ivoire, en particulier dans le cadre d'une composante du programme visant à appuyer le renforcement des capacités à la fois de la SC et des acteurs privés clés ou impliqués indirectement dans le secteur. Les OSC et les acteurs privés à tous les niveaux (du niveau de base au niveau national) ont été ciblés, notamment les organisations comme les syndicats du transport, les associations de conducteurs, les associations représentant les femmes, les organisations regroupant des membres ayant un intérêt commun et les sociétés privées de transport. Au total, 45 acteurs ont été interrogés et plusieurs ateliers régionaux multisectoriels ont été organisés afin de débattre des problèmes et des opportunités du secteur. Le rapport a formulé une proposition concrète visant à appuyer le renforcement des capacités des acteurs clés dans le cadre global de programmation ciblant la dotation pour le transport national.

Voir: http://www.eeas.europa.eu/delegations/cote_ivoire/index_fr.htm

3.1.5. Cadres et méthodologies rationnels de plus en plus complexes

Le paysage des cartographies a grandement évolué au cours des dix dernières années, avec l'émergence et la consolidation progressive d'un nombre de cadres et d'outils de plus en plus complexes et sophistiqués qui tendent à mieux saisir et évaluer les complexités inhérentes aux dynamiques civiques et aux OSC. Ils incluent l'élaboration d'approches méthodologiques solides à l'égard de la cartographie, associant à la fois les méthodes quantitatives et qualitatives ⁽²⁶⁾, de même que des techniques plus participatives visant à garantir l'appropriation des mécanismes et des résultats de cartographie, l'utilisation du cadre d'analyse différenciée des acteurs ⁽²⁷⁾, désormais largement utilisé dans les cartographies, l'adoption d'un concept multidimensionnel du renforcement des capacités de la SC ⁽²⁸⁾, en particulier pour l'élaboration de programmes d'appui à la SC, ou plus récemment le cadre d'orientation opérationnel élaboré pour la participation des ANE à l'appui budgétaire (CE, 2011a), entre autres (voir encadré 11).

⁽²²⁾ Également désignée comme l'approche par «domaine» afin d'éviter la confusion avec les cartographies qui envisagent la société civile comme un secteur.

⁽²³⁾ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0638:FIN:FR:PDF>

⁽²⁴⁾ Les «mécanismes de budget participatif» sont des mécanismes dans lesquels s'impliquent les citoyens et les OSC pour la formulation et le suivi de la mise en œuvre du budget, pouvant potentiellement conduire à des dépenses publiques plus équitables et efficaces et encourageant la transparence et l'appropriation. Les interactions participatives dans les mécanismes budgétaires peuvent aller de la consultation au partage et au suivi des informations. La participation aux mécanismes budgétaires est un point d'entrée essentiel pour la participation des OSC dans le choix des priorités et des actions publiques.

⁽²⁵⁾ Voir document de référence sur la participation des acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités de l'aide (http://capacity4dev.ec.europa.eu/sites/default/files/file/09/11/2011_-_1127/nsa_en_ver_web.pdf).

⁽²⁶⁾ Les méthodes qualitatives incluent des entretiens avec les déclarants clés et les groupes de réflexion et des entretiens collectifs, ainsi que des analyses de documents, etc., tandis que les études quantitatives comportent des enquêtes brèves, des statistiques disponibles, des grilles institutionnelles d'évaluation, des études sur les besoins en termes de renforcement des capacités, etc.

⁽²⁷⁾ Voir outil méthodologique 3.

⁽²⁸⁾ En fonction de l'identification de trois domaines de capacités essentiels: i) les compétences individuelles sont abordées lorsque les questions sont liées aux capacités professionnelles du personnel et à la direction stratégique; ii) les dynamiques organisationnelles internes, qui incluent la présence de conditions organisationnelles afin de tirer le meilleur parti des compétences individuelles et des ressources disponibles, une attention particulière étant portée aux aspects identitaires, de même qu'aux critères d'efficacité et d'efficacé; iii) les interactions de l'organisation avec d'autres acteurs et le contexte, notamment les capacités à interagir avec l'environnement et à gérer les opportunités et les enjeux qui se présentent. La promotion du renforcement des capacités peut, par conséquent, se révéler hautement complexe, dans la mesure où cela requiert une appréciation de plusieurs domaines de connaissances et de nombreuses disciplines.

Encadré 11 — Forces méthodologiques communes telles qu'identifiées par l'étude de capitalisation actuelle

- Adaptation de la terminologie et de la méthodologie au contexte spécifique et inclusion de dynamiques vernaculaires dans l'analyse.
- Utilisation répandue de l'approche participative (par exemple groupes de réflexion, ateliers, comité de pilotage auxquels appartiennent les OSC).
- Évaluation rationnelle de l'environnement favorable et de la participation existante ainsi que des espaces de dialogue.
- Recours à l'approche territoriale et au juste équilibre entre le ciblage national et la couverture régionale/locale.
- Juste équilibre entre les analyses quantitatives et qualitatives.
- Juste équilibre entre les analyses générales (la SC dans son ensemble) et les analyses approfondies, en particulier des OSC de troisième et de quatrième niveau.

3.2. Difficultés, tensions et limites

En revanche, les cartographies ont fait face également à un certain nombre de difficultés, de tensions et de limites.

Tout d'abord, la plupart des cartographies ont dû trouver un équilibre entre l'ampleur et la profondeur de l'étude compte tenu des ressources limitées et du temps disponible. En outre, et trop souvent, une divergence se fait jour entre le niveau des ambitions énoncées dans les TdR des cartographies et les ressources qui ont été réellement investies.

Cette divergence va de pair avec l'absence d'objectifs clairs et une conception défectueuse qui ont caractérisé certaines cartographies. Des données probantes suggèrent que des objectifs clairs sont d'une importance capitale pour assurer la qualité du travail et utiliser les conclusions. Malheureusement, cela n'a pas toujours été le cas dans les cartographies précédentes, qui ont parfois également souffert d'une approche trop stricte «fondée sur les acteurs» et de l'absence de liens officiels avec d'autres outils d'économie politique et d'évaluation de la gouvernance utilisés dans la coopération européenne.

La coopération insuffisante avec d'autres bailleurs de fonds, utilisant des outils analytiques différents mais complémentaires, de même que les «bilans» insuffisants des analyses existantes et parallèles, est une autre limite courante. Cette étude révèle que seule une étude cartographique et de faisabilité a été menée à titre de mission conjointe avec un autre bailleur de fonds. La coopération est, par conséquent, une «pierre d'achoppement» pour le programme de l'efficacité de l'aide, en particulier au vu du nombre croissant de cadres complémentaires et d'outils disponibles (par exemple l'analyse des forces en présence, les moteurs du changement, les évaluations de gouvernance) comme cela sera développé plus en avant dans la prochaine section.

La tension entre les notions «exogènes» et «endogènes» et les mécanismes vernaculaires s'est fait sentir dans un certain nombre de cartographies. Comme le précise Holloway (PNUD, 2011a), la majorité du discours sur la société civile et sur les évaluations de celle-ci est chapeautée par l'industrie de l'aide internationale. À cet égard, les cartographies et les analyses de la SC sont généralement définies par les agendas des bailleurs de fonds et des autres acteurs internationaux et dictées par la nature des financements et du bailleur de fonds.

Cette distance de la réalité locale est également évidente dans les cartographies lorsqu'il y a eu un engagement insuffisant de la part des OSC locales. Plus généralement, cette faible appropriation a entraîné l'absence d'une approche participative plus élaborée au terme de laquelle les OSC ne sont pas uniquement perçues comme «objets» de l'analyse, mais plutôt comme des sujets dont la participation doit être assurée tout au long du processus.

Le risque de l'interférence politique a été particulièrement évident dans des environnements difficiles et/ou non propices. En vérité, une difficulté de taille que rencontre la société civile dans de nombreux pays à travers le monde concerne la question de la sphère politique pour la mise en œuvre des cartographies. Les données probantes indiquent que des cartographies et des analyses de la SC ouvertes dans des environnements politiques peu propices et restrictifs peuvent surexposer un secteur qui est généralement perçu comme «antagoniste», voire «à l'opposé» des intérêts d'un gouvernement. Dès lors, dans certains contextes, la rédaction d'un rapport parallèle est devenue une pratique courante (l'exemple de la cartographie au Venezuela).

Une autre tension provient de la nécessité de trouver un équilibre entre la fourniture d'une vue d'ensemble générale de la SC et la réalisation d'analyses individuelles des OSC sur lesquelles doivent se fonder les décisions en matière de financement et de partenariat. Jusqu'à présent, seules quelques cartographies ont inclus des analyses individuelles des OSC (en général, des OSC de niveaux trois et quatre) et ont favorisé une vue d'ensemble de la SC. Toutefois, ce type d'analyse en profondeur est de plus en plus indispensable (à savoir l'évaluation des valeurs et des objectifs des OSC, la performance, les mécanismes de gouvernance interne) dans la mesure où les DUE s'orientent vers une participation plus stratégique avec leurs partenaires.

Encadré 12 — Dynamiques importantes au sein des OSC

La SC n'est pas un groupe homogène et ne représente pas davantage une série d'intérêts. La SC n'est pas exempte des dynamiques politiques et de pouvoirs qui définissent le reste de la politique. Le rôle des OSC ne devrait pas être pris pour argent comptant, sans porter de jugement critique. Au cours des quinze dernières années, une multiplication massive de l'ampleur et du nombre des OSC dans de nombreux pays en développement a été constatée. Cette expansion appelle néanmoins à la prudence dans l'acceptation du «bien» inhérent aux diverses OSC. Unsworth questionne la dichotomie simpliste entre la société civile en tant que sphère «autonome démocratique» par opposition à un «État autoritaire». En réalité, il existe autant de défis posés par la société «civile» qu'il existe de points positifs.

À titre d'exemple, les examens qui ont été menés au Mozambique et au Népal ont indiqué qu'une multiplication des organisations de la société civile n'a pas nécessairement révélé la force du système politique puisque de nombreux groupes (en particulier les ONG) n'étaient en réalité «guère plus que des entreprises personnelles» et des organes destinés à recevoir des fonds. En outre, lorsque les ONG sont concernées, il ressort une tendance dominante consistant à cibler les «suspects habituels» comme les ONG nationales. Cela peut entraîner la légitimité, la représentativité et la crédibilité de ces acteurs non questionnés.

Source: CE, 2011a.

Enfin et non des moindres, comme l'illustre déjà ce rapport, il est impératif de mettre à jour les exercices, en tenant compte de la nature évolutive et changeante des sociétés civiles locales et des coûts que peut entraîner une mise à jour régulière. Cet aspect n'est pas encore résolu. Comme l'ont souligné les deux études régionales (CE, 2009, et CE, 2010), une caractéristique importante de la cartographie réside dans ses liens avec les délais, les mécanismes et les événements. Une cartographie ne peut produire des conclusions qui sont valides indéfiniment. En raison de la nature changeante des OSC et de leur environnement, l'exercice de cartographie doit être reproduit après un certain temps ⁽²⁹⁾.

⁽²⁹⁾ Il est intéressant de noter qu'un certain nombre de ces difficultés, tensions et limites sont également reflétées par des études récentes, comme l'analyse conceptuelle du PNUD sur les évaluations participatives de la SC réalisées en 2011. Selon Fowler (PNUD, 2011a), les 10 difficultés, tensions et limites les plus courantes auxquelles sont confrontées les évaluations sont: i) l'adoption de perspectives exogènes (modernisées, éclairées par l'occident) sur la société civile comme une catégorie d'analyse et ses fonctions; ii) l'hypothèse qu'une typologie particulière de citoyens est mobilisée; iii) des conclusions trop homogènes permettant d'aider aux analyses comparatives; iv) une attention particulière accrue portée aux acteurs plutôt qu'aux mécanismes sociopolitiques, en particulier en ce qui concerne la (re)distribution du pouvoir correspondant à la société civile en tant que catégorie politique; v) les cartographies relèvent principalement du domaine des expressions formulées officiellement par un organisme civique; vi) la présentation de partis pris urbains en termes de perspectives et de participation de l'élite; vii) les difficultés pour capturer la superposition des formes associatives, de locale à (trans)nationale; viii) la minimisation de la gouvernance infranationale et des autres modalités de pouvoir comme des politiques (potentielles) et des sites d'actions; ix) l'absence d'une approche de genre; x) la correspondance avec les intérêts des OSC établies et urbaines plutôt qu'avec la masse des citoyens. Voir chapitre suivant pour davantage d'informations.

CHAPITRE 4

Autres outils d'analyse de la société civile et débats actuels ⁽³⁰⁾

Comme l'a constaté l'UE, ces dernières années ont été marquées par une tendance soutenue parmi les partenaires du développement consistant à intégrer les analyses de la société civile avec celles de la gouvernance et de la politique économique, dans leurs cadres politiques et opérationnels ⁽³¹⁾. En outre, les OSC elles-mêmes s'intéressent de plus en plus aux analyses de la SC dans leur quête de cadres et d'outils pratiques avec lesquels évaluer leur capacité et/ou leur performance à livrer des résultats et à répondre devant leurs électeurs.

Se faisant l'écho de cet intérêt croissant, les dernières années ont vu les développements importants du paysage des analyses de la société civile, avec l'émergence de plusieurs cadres, méthodologies et applications innovants pour les politiques et les pratiques, de même que pour les outils. Le répertoire actuel est vaste. Il s'agit d'une situation qui correspond aux divers facteurs qui éclairent les raisons pour lesquelles l'analyse est réalisée, à qui elle est destinée, quelle en est la portée, le lieu et le moment, de même que les ressources disponibles.

4.1. Les différentes approches pour évaluer la société civile

4.1.1. Analyses institutionnelles ou individuelles?

Les analyses de la société civile se divisent généralement en deux catégories: celles qui visent à évaluer l'arène ou le secteur de la société civile (en cohérence avec la plupart des études cartographiques de l'UE menées jusqu'à ce jour) et celles qui évaluent la performance individuelle d'un certain nombre d'OSC sélectionnées.

Dans la première catégorie, les analyses peuvent porter plus précisément sur le secteur de la SC dans son ensemble (par exemple les analyses Civicus, voir encadré 13) ou sinon des OSC sous leur forme globale (ciblant ainsi la capacité cumulée des OSC, la participation, la gouvernance et l'impact, le contexte juridique, les libertés fondamentales et l'espace pour l'action sociale et politique) (PNUD, 2011b). En outre, comme cela est abordé dans la section suivante, les analyses de la société civile peuvent s'inscrire dans une analyse de gouvernance plus vaste ou se limiter exclusivement aux OSC.

⁽³⁰⁾ Le PNUD a récemment réalisé une série de trois publications étroitement liées (comprenant une analyse conceptuelle, une étude du guide utilisateur des outils existants et une compilation de plusieurs études de cas) en vue de dresser un bilan de ce qui a fonctionné et d'identifier les enseignements pour les exercices ultérieurs. L'analyse qui suit est largement fondée sur les conclusions du PNUD, complétées par les enseignements tirés sur l'utilisation des analyses d'économie politique et des outils d'évaluation de gouvernance.

⁽³¹⁾ D'après l'ECDPM (2009), cette orientation instille davantage de réalisme dans les stratégies des bailleurs de fonds, notamment dans l'appui qu'ils fournissent à la société civile, et indique que les enseignements pertinents en ont été tirés. Le contexte prime: en investissant dans la compréhension du domaine de la société civile locale, les partenaires de développement ont réalisé que les approches standards n'ont pas leur place. C'est le contexte qui détermine ce qui est réalisable et qui en sont les protagonistes. Des stratégies doivent être adaptées aux conditions changeantes et aux priorités sur le terrain. Ensuite, les politiques et le pouvoir important: les partenaires de développement ont compris que l'appui à la société civile en tant qu'acteur clé du développement et de la gouvernance ne consiste pas uniquement en un appui financier et un renforcement des capacités. Cela concerne également la facilitation des relations de la société civile et la défense de l'espace de la société civile si nécessaire.

Encadré 13 — Indice Civicus de la société civile (PNUD, 2011b)

Dans le contexte existant des analyses de la société civile, l'un des plus connus est l'indice Civicus de la société civile (ISC). L'ISC offre une couverture étendue au niveau mondial. Il est très largement utilisé, voire est l'indice le plus utilisé pour l'analyse de la société civile.

L'ISC est une méthode créée par et pour la société civile. Une équipe de représentants de la société civile dirige le processus, et les informations sont fournies par d'autres OSC par le biais d'ateliers et d'études. L'ISC est également l'une des rares méthodes pilotées par les OSC qui envisage le secteur de la société civile dans son ensemble.

Le premier cycle des mises en œuvre de l'ISC a couvert 49 pays et territoires, et les résultats de la seconde phase ont été publiés en 2011. La plus grande force de l'ISC réside dans son ampleur: il permet une analyse exhaustive de tous les aspects essentiels de la société civile. La méthode englobe cinq dimensions de la société civile (la participation civique, le niveau d'organisation, la mise en pratique des valeurs, la perception de l'impact et de l'environnement). Elle utilise de nombreux indicateurs et s'efforce d'obtenir une analyse exhaustive. L'ISC examine 27 sous-dimensions et le fait au moyen de diverses méthodes (études, groupes de réflexion et analyses). Il examine les notations en matière de comparaisons et de rapports pour le contexte et les nuances.

L'ISC a été mis en œuvre et utilisé dans tellement de contextes qu'il a établi une compréhension commune de la société civile parmi les décideurs politiques, les défenseurs et les universitaires. L'ISC a mobilisé l'appui des bailleurs de fonds pour la programmation de la société civile, a suscité des dialogues de politique nationale et a nourri les stratégies nationales relatives à la société civile et créé un environnement favorable pour la participation civique.

Les plus grandes faiblesses de l'ISC proviennent de sa force: son exhaustivité peut rendre difficile la mise en œuvre puisqu'il requiert beaucoup de temps et de ressources. Cet aspect est probablement la principale raison qui explique pourquoi l'ISC n'a pas été appliqué dans davantage de pays ou plus souvent. Mais une autre raison réside dans le fait qu'il ne s'agit pas du bon outil pour tous les contextes. La méthode ISC favorise la comparaison par rapport à l'adaptation, et, tandis que la méthode utilisée pour la parution de 2011 a augmenté l'espace des changements méthodologiques locaux, l'ISC aura toujours des exigences qui entreront en conflit avec les divers besoins et priorités constatés à travers le monde. Les pays qui, par exemple, souhaitent approfondir un secteur unique ou veulent relier leur analyse de la société civile à une autre méthode d'analyse de la gouvernance mise en œuvre tireront parti des alternatives à l'ISC. En outre, l'ISC est exécuté dans plusieurs pays simultanément dans le cadre d'un effort international, un calendrier qui risque de ne pas cadrer avec les considérations locales.

Afin de maintenir certains standards internationaux et une certaine unité de projet, Civicus a fait l'impasse sur certaines appropriations, par des parties prenantes, des analyses de la société civile locale. Cela signifie que la portée de l'ISC n'a pas toujours été aussi vaste que souhaitée. Les OSC directement impliquées peuvent tirer les enseignements du mécanisme et promouvoir le changement, mais il peut s'avérer difficile d'avoir un impact sur les autres OSC ou décideurs politiques dans le pays. En outre, le niveau intense des ressources nécessaires pour la mise en œuvre de l'ISC peut être difficile à maintenir, entraînant l'absence de mise en œuvre de recommandations et de conclusions dont on ne tire jamais parti pour agir.

Voir: <http://www.civicus.org/index.php/what-we-do-126/2014-04-25-03-26-23/csi>

Le second groupe d'analyses examine une seule OSC ou, plus généralement, un petit nombre d'OSC choisies. Ces types d'analyses couvrent habituellement les dimensions institutionnelles: capacité interne, impact du programme, engagement auprès des bénéficiaires, redevabilité et autres caractéristiques de gouvernance interne. Elles incluent également le contexte juridique et politique et les analyses du secteur de la société civile. Certaines des analyses précitées sont conçues en tant qu'autoévaluations où les OSC s'évaluent elles-mêmes. D'autres sont des analyses externes, dans lesquelles les OSC sont examinées par le gouvernement, les bailleurs de fonds, les chercheurs universitaires, les organisations intergouvernementales ou les organisations de la société civile (PNUD, 2011b).

Encadré 14 — Outil d'évaluation de la capacité organisationnelle

L'outil d'évaluation de la capacité organisationnelle (OECO) est un outil destiné aux organisations à but non lucratif, utilisé pour mesurer la capacité opérationnelle et identifier les domaines qui nécessitent un renforcement. L'OECO a été conçu il y a dix ans aux fins d'aider les organisations à but non lucratif à évaluer leur capacité opérationnelle et à identifier les domaines qui nécessitent un renforcement. Il leur permet de se noter sur un éventail de domaines importants, notamment les idées, la stratégie, la santé de l'organisation et les ressources humaines. Depuis son lancement, l'outil a été utilisé par des milliers de bailleurs de fonds et d'organisations à but non lucratif; plus de 70 organisations ont demandé la permission de modifier ou de reproduire l'outil, de l'afficher sur leur site internet ou de le distribuer parmi leurs propres bénéficiaires. Il a été traduit en 11 langues. Aujourd'hui, l'initiative en ligne OECO 2.0 est actuellement en cours de création.

Voir: <http://www.vpppartners.org/learning/mckinsey-vpp-ocat>

4.1.2. Ciblage des OSC ou OSC intégrées dans le cadre d'un programme de gouvernance plus vaste?

Tandis que certaines analyses adoptent une «approche sectorielle» lorsqu'elles examinent la SC, en d'autres termes s'attachent exclusivement à la SC (et non aux secteurs public et privé), il existe un nombre croissant d'analyses qui incluent la SC dans un cadre d'analyse de la gouvernance plus large, au motif qu'une société civile saine et dynamique est une partie inhérente de tout système de gouvernance démocratique. Cela est le cas, par exemple, de l'approche des «moteurs du changement» (voir encadré 15).

Encadré 15 — Les moteurs du changement selon le ministère du développement international

Les «moteurs du changement» (MdC) sont une approche élaborée par le ministère du développement international (DFID) afin d'aborder l'absence de liens entre le cadre politique d'un pays et les travaux des organismes de développement. L'approche cible plus particulièrement l'interaction des facteurs économiques, sociaux et politiques appuyant ou entravant la réduction de la pauvreté.

L'évolution de cette approche va de pair avec une approche du développement qui met l'accent sur le fait que: i) la manière dont se réalise (ou non) le développement est définie par le contexte politique; ii) pour être efficaces, les stratégies de pays des bailleurs de fonds doivent s'appuyer sur une bonne compréhension du contexte historique et politique.

Plus spécifiquement, le MdC est ancré dans une préoccupation visant à mieux saisir la manière dont le changement survient dans des contextes de pays spécifiques: «Habituellement, nous avons une idée bien définie de ce qui doit être accompli pour réaliser la réduction de la pauvreté, mais nous ne saisissons pas vraiment la raison pour laquelle elle ne se réalise pas. Trop souvent, nous attribuons la lenteur ou l'absence de progrès au manque de la volonté politique... C'est cette "boîte noire" du manque de volonté politique qui est ouverte par l'analyse du MdC. Cela devrait entraîner la disparition de cette phrase de la colonne des risques d'un plan d'appui de pays ou d'un plan d'aide régionale» (Suma Chakrabati, alors secrétaire permanent du DFID, cité dans Thornton et Cox, 2005).

Source: ODI, 2006.

L'expérience démontre que les conclusions d'une analyse plus intense et plus vaste de la SC peuvent permettre de fournir des résultats plus éclairés et plus nuancés en matière de gouvernance. D'un autre côté, une analyse de la société civile n'est pas toujours utile si elle est isolée. La capacité, la participation, la gouvernance interne et l'impact des OSC sont tous affectés par l'environnement dans lequel les OSC fonctionnent. Aussi, une analyse de gouvernance peut compléter les conclusions d'une analyse de la société civile afin de donner une meilleure compréhension et de permettre l'élaboration d'un plan d'action. Enfin, les gouvernements et les OSC doivent être évalués en vue de mieux jauger l'efficacité globale. Dans certains cas, les analyses de gouvernance peuvent être difficiles, en particulier dans des pays aux structures autoritaires bien ancrées. Dans ces cas de figure, une analyse de la société civile peut, à l'inverse, être associée à une autre analyse telle qu'une analyse de la pauvreté (PNUD, 2011b). Enfin, qu'elles soient menées ou non en parallèle ou que la SC s'inscrive dans le cadre d'une analyse de la gouvernance plus vaste, ce qui importe est de renforcer le lien entre les deux.

4.1.3. Analyses menées par les OSC (autoévaluations) ou évaluations externes?

Sous cet angle, la portée des analyses de la société civile peut globalement être divisée en deux groupes: celles qui sont menées par les OSC (désignées sous «autoévaluations») et celles qui ne le sont pas, en général, pilotées par les bailleurs de fonds. Pour ces dernières, les OSC demeurent habituellement les principales parties prenantes et peuvent être consultées, participer à des recueils de données ou jouer un rôle autre que celui d'encadrement.

Les bailleurs de fonds continuent d'être les principaux promoteurs des analyses de la SC. En règle générale, les analyses réalisées par des bailleurs de fonds couvrent le même éventail de thèmes et de questions que celles soutenues et menées par les OSC elles-mêmes. Toutefois, elles tendent à refléter les priorités de la communauté internationale (par exemple, les analyses des bailleurs de fonds peuvent s'intéresser davantage à la redevabilité de l'utilisation des ressources ou à la satisfaction d'une série de critères). Dans des cas extrêmes, une analyse d'un bailleur de fonds peut détourner les ressources et l'attention des propres missions et objectifs des OSC. Les méthodes des bailleurs de fonds tendent, par ailleurs, à être moins transparentes (pas souvent publiées) et sont rarement exécutées dans le processus participatif. En outre, les bailleurs de fonds sont plus enclins que les OSC à se baser sur les normes internationales, comme les objectifs du millénaire pour le développement. Les analyses réalisées par les bailleurs de fonds ciblent plus régulièrement le genre (objectif du millénaire pour le développement n° 3) de même que la pauvreté (objectif n° 1). En outre, dans la mesure où elles sont généralement correctement financées, elles sont plus exhaustives. En pratique, les analyses réalisées par les bailleurs de fonds donnent aux OSC une meilleure opportunité de tirer les enseignements du mécanisme d'analyse et de s'approprier les résultats. Cela rend plus probable l'amélioration future en termes de performance et d'impact (PNUD, 2011b).

4.2. Enseignements tirés et tendances émergentes

Sur la base du contexte passé et présent des analyses de la SC, un certain nombre d'enseignements et de tendances peuvent être soulignés, certains d'entre eux étant très largement conformes à ceux qui caractérisent les cartographies de l'UE.

Tout d'abord, il existe un réel intérêt croissant pour les cadres et les outils d'analyse de la SC. Au cours de dix dernières années, de nouvelles méthodes innovantes d'analyse de la société civile ont continué d'être régulièrement publiées, attestant ainsi de l'intérêt porté aux analyses de la société civile qui, couplé à la dynamique d'élaboration et de diffusion de nouvelles méthodes, n'a pas faibli sur la durée.

Malgré l'intérêt croissant, des améliorations peuvent encore être apportées en matière d'utilisation des résultats de l'analyse de la SC, en particulier par les OSC. Jusqu'à présent, les résultats de l'analyse de la SC ont été utilisés dans un large éventail de moyens, allant de l'amélioration des connaissances sur la SC en vue de mieux asseoir les décisions politiques et opérationnelles (principalement les bailleurs de fonds), de renforcer les coalitions des OSC et le secteur dans son ensemble, voire d'améliorer la propre programmation stratégique des OSC et la prise de décision. L'utilisation la plus courante des analyses de la société civile reste le financement et la prise de décision en matière de programmation parmi les bailleurs de fonds qui produisent leurs propres analyses, sur le fondement de leurs propres politiques et de besoins opérationnels. Il existe toutefois un risque que cela se transforme en «occasion manquée pour les OSC» (PNUD, 2011b) dans la mesure où elles pourraient tirer grandement parti de la direction, de la codirection de leurs propres analyses ou, en tout cas, d'une participation importante à l'égard de celles-ci.

Récemment, en réponse à cet argument, les analyses menées par les OSC semblent augmenter. La plupart des outils de cadre de référence les plus disponibles ont apparemment été élaborés de manière participative et peuvent,

par conséquent, être mis en œuvre au moyen d'un mécanisme participatif. Aujourd'hui, grâce à de nombreux cadres et outils existants éprouvés, les analyses menées par les OSC (à la fois de la SC dans son ensemble et en autoévaluations d'une OSC ou d'un groupe d'OSC) sont plus faciles à mettre en œuvre. Il existe également une tendance qui s'oriente vers des normes de bonnes pratiques et/ou de codes déontologiques, face aux examens externes croissants concernant les systèmes de gouvernance et de redevabilité de la SC. Même les outils dirigés par les bailleurs de fonds admettent l'importance d'une participation avec les OSC et d'une inclusion de celles-ci tout au long du processus comme un moyen permettant d'assurer l'appropriation du mécanisme et de ses conclusions.

En outre, les objectifs et l'objet de l'analyse, de même que le contexte dans lequel elle s'applique, importent. En d'autres termes, pour être totalement pertinents, les outils d'analyse doivent être adaptés aux fins de: i) mieux servir les finalités visées; ii) correspondre aux spécificités du contexte (par exemple absence de volonté politique des autorités, risque d'une interférence politique, SC fragmentée, absence de données fiables). Une véritable «infrastructure de la société civile» émerge localement (PNUD, 2011b), et, même si des dynamiques extérieures peuvent influencer sur ce mécanisme, il est peu probable que les initiatives perdurent sans une adaptation réussie au contexte et aux réalités au niveau local.

En outre, certains outils ne nécessitent pas un investissement important et/ou peuvent être mis en œuvre facilement. Bien que plusieurs analyses de la SC exigent un investissement considérable (en termes de ressources à la fois humaines et financières), certains outils peuvent être menés à l'aide de connaissances existantes et de ressources disponibles (cela est particulièrement vrai pour les analyses des OSC qui peuvent être entreprises par le personnel des OSC) et, partant, n'impliquent pas d'investissements majeurs. Il existe, par ailleurs, des élaborations originales en termes d'analyses de la SC, comme une nouvelle génération d'analyses rapides lancées par Civicus (voir encadré 16).

Encadré 16 — L'Alliance mondiale pour la participation des citoyens (Civicus) a récemment créé son nouvel outil d'analyse de la société civile: l'indice rapide de la société civile (ISC-RA)

Afin de répondre aux demandes croissantes, Civicus, s'appuyant sur son projet capital d'indice de la société civile, a conçu l'ISC-RA comme outil d'autoanalyse de la société civile. Il est souple, plus rapide et moins coûteux, offrant une nouvelle méthodologie visant à permettre à la société civile de mieux évaluer ses propres forces, défis, potentiels et besoins dans plusieurs situations et contextes. Chaque analyse ISC-RA sera adaptée en fonction des résultats souhaités dans chaque contexte, afin de faire en sorte que l'analyse génère des données utiles et concrètes. Une fois adaptés, les projets ISC-RA pourront facilement être reproduits, donnant l'occasion d'identifier les tendances sur la durée.

Mené par la société civile et conçu pour elle, l'ISC-RA a déjà suscité un intérêt considérable de la part des OSC, et Civicus vise à déployer sa première phase au nord, à l'ouest et en Afrique centrale durant 2012. La Tunisie est le premier déploiement ⁽³²⁾. Au lendemain de la Révolution du jasmin, le projet, qui a vu le jour en mars 2012, devrait contribuer à un élargissement du programme du PNUD appuyant la citoyenneté active et comprenant quatre composantes: i) une évaluation des besoins de la société civile tunisienne; ii) une proposition pour un cadre réglementaire réformé destiné à la société civile; iii) un cadre technique et institutionnel consolidé pour le renforcement des capacités de la société civile; iv) une éducation plus largement démocratique des jeunes.

Enfin, comme pour l'UE, les preuves indiquent que les analyses de la SC sont rarement répétées et ne suivent pas les résultats sur la durée. Malgré l'utilisation croissante des analyses de la SC, il n'existe pas encore, à l'heure actuelle, de conclusions probantes faisant état de la performance sur la durée (PNUD, 2011b). Seuls quelques systèmes de recueil de données et l'ISC (qui a été mis en œuvre deux fois jusqu'à présent) ont été dirigés régulièrement. Par conséquent, il existe très peu de connaissances systématiques sur la manière dont les OSC ont changé et progressé et sur les tendances globales sur la durée. Il est indiqué que la pénurie de fonds est l'un des problèmes majeurs qu'il convient d'aborder si l'on veut modifier cette tendance.

⁽³²⁾ <http://civicus.org/index.php/en/news-and-resources/766-after-the-jasmine-revolution-civil-society-index-rapid-assessment-csi-ra-launches-in-tunisia>

Deuxième partie

LA VOIE À SUIVRE

CHAPITRE 5

Quelles sont les prochaines étapes concernant la cartographie et l'analyse de la SC?

Jusqu'à présent, les cartographies ont joué un rôle important en admettant la pertinence de la société civile dans le paysage institutionnel du pays et en offrant des connaissances fondées sur des faits probants et sur la manière dont les sociétés locales interagissent. En outre, les cartographies ont été utiles dans l'élaboration et l'instauration d'un langage et d'un discours communs, qui ont gagné la sphère publique.

À l'heure actuelle, misant sur les progrès accomplis depuis 2000 et en réponse aux demandes d'une participation plus stratégique avec les OSC, en particulier au niveau national, il est communément admis que le moment est venu de recourir à la prochaine génération de cartographies et d'analyses de la société civile qui complètent, mais dépassent néanmoins, les logiques et pratiques existantes.

5.1. Environnement en mutation et nécessité d'une participation stratégique avec les OSC locales

Il est de plus en plus reconnu dans les écrits universitaires et des spécialistes de l'aide que le développement et le changement social sont, sur des points clés, des mécanismes fondamentalement politiques. Cela représente une évolution importante des pratiques antérieures, lorsque les partenaires du développement considéraient communément leur rôle uniquement en termes de fourniture d'une aide financière et technique en vue de promouvoir des programmes particuliers autour de la gouvernance, de la croissance ou des prestations de services (DFID, 2009).

Au lendemain du Printemps arabe dirigé par le peuple, qui vient souligner la nécessité de sérieux progrès au niveau des objectifs du millénaire pour le développement, encore insuffisants, et grâce à la communication «Programme pour le changement» récemment publiée, l'UE a réaffirmé la notion selon laquelle la gouvernance, en termes politiques, économiques, sociaux et environnementaux, est une pierre angulaire du développement inclusif et durable. La communication (2011) met également fortement l'accent sur la nécessité pour l'UE de renforcer ses liens avec les différentes OSC au moyen d'un dialogue régulier et d'un recours à de meilleures pratiques. Elle souligne, par ailleurs, l'importance d'un appui pour l'émergence d'une société civile locale organisée, capable d'agir comme un défenseur et un partenaire du dialogue avec les gouvernements nationaux.

Dans ce contexte, la Commission européenne ⁽³³⁾ a élaboré une nouvelle communication sur la manière d'améliorer davantage l'efficacité et l'impact de son partenariat avec les OSC, notamment au niveau du pays, dans une gouvernance démocratique et dans le cadre d'un développement durable. La communication qui a suivi Busan et qui s'inspire des résultats du dialogue structuré a été publiée au second semestre de 2012. Elle tente de fournir un cadre politique pour une participation plus stratégique avec les OSC pour la période 2014-2020.

À ce propos, il est important de souligner qu'il n'existe pas de recette toute faite pour une participation plus stratégique avec les OSC. Une vision commune adaptée doit être mise en place et concrétisée au niveau national, sur le fondement du contexte et de ses moteurs du changement. Cela nécessite une bonne compréhension des acteurs, de l'environnement dans lequel ils fonctionnent, des mécanismes du changement aux niveaux national/sectoriel/local auxquels ils participent, de leur interrelation avec d'autres acteurs pertinents (l'État, le secteur privé) et de leurs propres dynamiques et systèmes de gouvernance.

Les sections suivantes guident le lecteur dans la réalisation d'une cartographie grâce à un processus étape par étape. Elles sont destinées aux auteurs de la commande d'une cartographie et aux utilisateurs intéressés par la conception et la mise en œuvre d'une cartographie ⁽³⁴⁾.

⁽³³⁾ La communication n'était pas encore rendue publique au moment de son achèvement (juillet 2012).

⁽³⁴⁾ Voir outil méthodologique 1 pour une liste de vérification exhaustive destinée aux auteurs de la commande d'une cartographie.

5.2. Fixer les objectifs et la portée de la cartographie et choix du moment opportun

5.2.1. Définir la finalité de la cartographie

La première étape dans tout processus de cartographie consiste à connaître les objectifs (motif et finalité de la cartographie). Sans objectifs clairs, les conclusions d'une cartographie ne seront pas utiles ⁽³⁵⁾. Dans la mesure où la cartographie porte sur l'appui aux prises de décisions, plus la portée de la prise de décisions et les acteurs impliqués seront clairement définis, plus les TdR seront précis et simples. Les résultats s'avéreront par conséquent plus utiles et concrets (voir encadré 17).

En d'autres termes, il convient de déterminer ce que la cartographie s'efforce d'accomplir, de même que le public ciblé, à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des limites de la DUE. À titre d'exemple, s'agit-il d'identifier les acteurs pertinents de la SC dans les domaines sectoriels prioritaires auprès de qui se rapprocher pour la définition et le suivi des politiques publiques? Est-il question d'identifier et d'évaluer les acteurs légitimes (d'où l'étude de leurs mécanismes de gouvernance interne) avec qui dialoguer s'agissant du document de stratégie par pays (DSP) et d'autres politiques nationales et/ou sectorielles? S'agit-il d'élaborer une vision commune de la SC en tant qu'«institution» à partager avec les acteurs mêmes de la SC, le gouvernement et les autres partenaires de développement? S'agit-il de «prendre la défense» de la société civile pour promouvoir sa visibilité (à la fois des acteurs et de leurs résultats de progression) à l'égard du gouvernement? Ou bien l'objectif est-il plus spécifique, comme celui consistant à contribuer à l'identification, à la formulation et à la gestion du projet en identifiant les rôles clés des OSC dans les différentes phases? Ou bien est-il question de recueillir les informations dans le but de les intégrer aux lignes directrices des appels de propositions?

Toutes les raisons sont des raisons légitimes, mais elles doivent être convenues puis énoncées dans les TdR.

5.2.2. Ce qui est souhaité par rapport à ce qui est réalisable: questions de contexte

Dans la définition des objectifs, il est important d'envisager le contexte. Les preuves indiquent que le contexte est important et influe grandement sur les objectifs en introduisant la dimension de faisabilité: les ambitions sont-elles sous-jacentes aux objectifs réalisables dans un contexte donné? Plusieurs exemples sont indiqués ci-après.

Dans les pays ayant une société civile forte et riche, les cartographies peuvent cibler les questions de gouvernance de même que l'espace de participation et de dialogue que les OSC sont prêtes à négocier et à maintenir au moyen de leur intégration verticale et horizontale. Cela est particulièrement pertinent dans les contextes où, malgré la richesse de la société civile, la diversité et la reconnaissance, elle reste profondément fragmentée. Cela constitue un facteur qui étouffe la capacité de la société civile à participer de manière efficace aux mécanismes de gouvernance et de politiques.

Il existe également des pays où la contribution de la société civile visant à faciliter l'accès aux services de base aux personnes défavorisées et marginalisées est bien admise, mais les OSC ne sont pas reconnues comme des acteurs autonomes, en d'autres termes des acteurs du développement à part entière. Dans ces cas de figure, les cartographies peuvent tendre à rendre visibles les différents rôles joués par les OSC (notamment les rôles en liaison avec la gouvernance et les organismes, au-delà des prestations de services classiques). Dans certains de ces pays, une question clé peut identifier les limites de la société civile. En réalité, ces limites sont souvent mobiles ou incertaines comme le révèle également le cadre juridique des OSC concernant de nombreux cas de figure. Dans certains pays, il n'existe pas de cadre juridique, tandis que, dans d'autres, les OSC autonomes, les «ONG gouvernementales» (celles qu'on désigne par ONGGO, voire ONG royales dans certains contextes) et les «organisations de masse» politiquement affiliées entrent toutes dans la même catégorie.

Il existe des contextes où la société civile est faible et/ou sous-développée, et toujours en proie aux questions fondamentales de capacité et de viabilité. Dans de telles circonstances, les cartographies peuvent être un outil constructif permettant d'identifier des écarts importants en termes de capacités à différents niveaux et de modalités d'appui, bien adaptées pour les aborder.

Il existe également des pays où l'espace de la société civile est virtuellement absent, car aucun acteur ne dispose de la capacité à adopter un rôle proactif, à interpréter et à représenter les perspectives et les besoins des gens et à les traduire en programmes politiques pouvant être encouragés à différents niveaux, qu'il s'agisse du niveau local uniquement ou du niveau national (CE, 2010). Ces situations nécessitent différentes approches et stratégies en matière de cartographies, puisqu'elles exigent d'«examiner l'imperceptible» en termes d'acteurs et de mécanismes.

⁽³⁵⁾ Voir section 3.2 sur les difficultés, les tensions et les limites.

Encadré 17 — Pourquoi est-il nécessaire d'évaluer la société civile?

L'analyse de la société civile est importante à plus d'un titre.

1. Les analyses permettent aux OSC de renforcer la qualité de la performance et de démontrer les résultats

Si les faiblesses du secteur des OSC ne sont pas clairement établies, elles ne peuvent être abordées. Les analyses sont cruciales pour comprendre à quel niveau le renforcement est nécessaire et pour maintenir la société civile en tant que force efficace. Les analyses des OSC peuvent permettre d'examiner la manière dont les décisions de programmation sont prises et si les préoccupations des bénéficiaires sont prises en compte.

2. Les analyses renforcent la redevabilité, la gouvernance interne et la légitimité des OSC

Au cours des dix dernières années, la taille des OSC et leur nombre, portée et influence ont considérablement augmenté. Cette progression a soulevé des questions justifiées sur leur légitimité, leur transparence et leur redevabilité. Les analyses permettent aux OSC d'être examinées minutieusement par rapport aux normes similaires qu'elles exigent des gouvernements. Même si les résultats font état de faiblesses, le simple processus consistant à mener et à publier une analyse renforce la redevabilité et la légitimité organisationnelles, tout en améliorant par ailleurs les perceptions du public. Les programmes de certification de la société civile ont en outre l'avantage de permettre l'octroi d'un agrément externe. L'examen est important dans la mesure où des doutes sur la société civile peuvent saper l'appui à la véritable contribution apportée par les OSC aux politiques et à la société. Si un bailleur de fonds retire des fonds car il est inquiet du phénomène de corruption, une OSC sera peut-être contrainte de cesser ses activités. Si un gouvernement rejette le plaidoyer d'une OSC au motif qu'elle ne maintient pas sa propre structure de gouvernance interne, tout un programme pourrait être remis en question. Les perceptions du public à l'égard des OSC peuvent être ternies par des scandales ou des images erronées qui pourraient être clarifiées en dévoilant les mécanismes internes.

3. Le mécanisme en soi peut renforcer la société civile

Apprendre à mettre en œuvre une analyse renforce souvent les capacités des OSC pour mener et diffuser la recherche, tout en agissant sur le fondement de faits probants. Les analyses peuvent également renforcer les liens entre les OSC, encourageant la coopération et l'appui mutuel. En outre, si une analyse est menée par une OSC, elle permet à l'organisation d'aborder le besoin d'analyse selon ses propres modalités, plutôt que de la laisser à d'autres qui pourraient avoir des objectifs et des intérêts différents. Grâce à l'analyse, l'OSC obtiendra les connaissances sur le statut de la société civile et son rôle dans la gouvernance et le développement du pays, selon des modalités qui ne mettent pas en péril son indépendance.

4. Les analyses peuvent permettre d'améliorer les conditions de la société civile

Les analyses de l'environnement dans lequel fonctionne la société civile peuvent fournir des informations précieuses sur les difficultés extérieures rencontrées par les OSC, comme un soutien faible de la part des pouvoirs publics ou un régime antagoniste. Les conclusions peuvent être utilisées pour permettre la conception de stratégies visant à améliorer les conditions et à appuyer le renforcement des OSC, de même que la sensibilisation. En particulier, les bailleurs de fonds multilatéraux ont un intérêt dans l'analyse puisqu'elle constitue la première étape vers le choix du type d'intervention requise et du potentiel de partenariat. Cela est conforme à la déclaration de Paris qui engage les bailleurs de fonds à promouvoir un environnement propice pour la société civile.

Enfin, dans des environnements difficiles, lorsque les cartographies sont menées prudemment pour éviter de mettre davantage en danger les OSC, elles peuvent devenir un outil utile permettant de sonder le contexte et d'évaluer les forces contraignantes auxquelles font face les OSC.

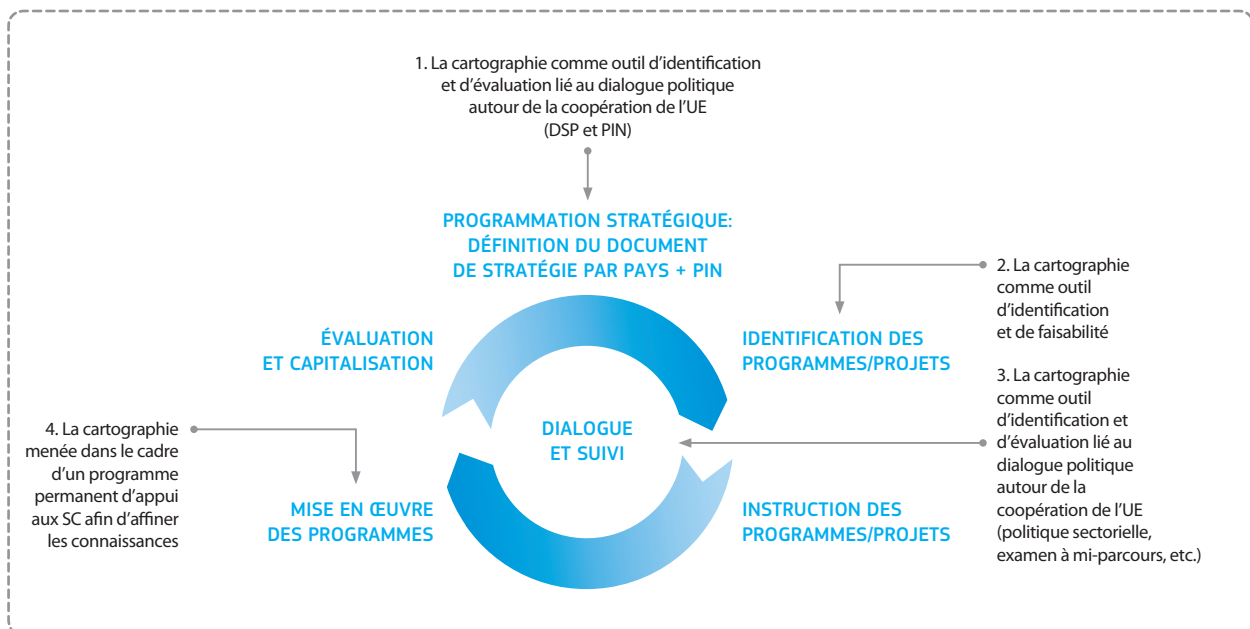
La portée géographique de la cartographie est une autre question pertinente. L'expérience démontre qu'il n'est pas faisable d'avoir une seule «cartographie» dans des pays très vastes et diversifiés (par exemple la Chine et l'Inde). Dans ces cas de figure, les cartographies régionales, locales ou sectorielles sont des options plus pertinentes.

5.2.3. Définir à quel moment mener une cartographie

Les objectifs définissent la période de réalisation d'une cartographie ⁽³⁶⁾. Quatre périodes semblent particulièrement pertinentes dans le cycle de programmation (voir graphique 9):

- L'étape de programmation: les cartographies générales peuvent être menées comme une aide à l'étape de programmation, en vue d'identifier les OSC pertinentes pour le dialogue politique autour de la coopération de l'UE. Une meilleure compréhension de la SC et de ses interactions avec l'État peut également permettre d'améliorer la capacité de l'UE à déterminer les types, les niveaux et les modalités de la participation et de l'appui. Autrement, les cartographies peuvent être menées de manière plus ciblée, par exemple sous la forme de cartographie de secteur portant sur un domaine d'intervention. Les éléments probants démontrent que, lorsqu'elles sont mises en œuvre correctement, les cartographies peuvent constituer le premier jalon d'une analyse de contexte réfléchie qui vise à contribuer à une planification et à une programmation de pays plus efficaces.
- La phase d'identification des programmes: les cartographies peuvent également être utilisées comme un outil d'identification et de faisabilité permettant de préparer le terrain pour un futur programme d'appui à la SC. À cet égard, les cartographies peuvent être utiles en permettant de mieux comprendre la structure, les intérêts et les motivations des OSC, leurs capacités et leurs rôles, la manière dont elles sont gouvernées, leurs relations avec d'autres acteurs et le pouvoir qu'elles exercent.
- La phase de mise en œuvre: les cartographies seront également menées comme une aide aux programmes d'appui à la SC (par exemple se tenir au courant des changements dans l'environnement, ajuster les connaissances sur les espaces du dialogue, mieux cerner les secteurs spécifiques ou les niveaux de structuration, approfondir les connaissances régionales et locales, planifier les modèles d'appui aux bailleurs de fonds).
- Dialogue et suivi des politiques, stratégies et programmes: les cartographies peuvent être un précieux outil pour identifier et évaluer les interlocuteurs spécialisés et légitimes qui sont capables de jouer un rôle dans un travail de plaidoyer, de recherche politique et de mécanisme de suivi budgétaire, et qui seront intégrés dans les discussions politiques autour des approches sectorielles/de l'appui budgétaire, etc. Elles peuvent également permettre d'évaluer la légitimité de ces acteurs pour ce qui est des questions de savoir qui ils représentent et de quelle manière.

Graphique 9 — Cartographies dans le cycle de programmation de l'UE



⁽³⁶⁾ Voir également section 2.3 du rapport.

5.2.4. Déterminer la portée de la cartographie

Une fois que les objectifs et le calendrier ont été convenus, la portée de la cartographie doit être claire. Il s'agit en d'autres termes de déterminer les questions et les sujets clés devant être abordés dans l'étude et qui seront soulignés dans les TdR. Cela est particulièrement pertinent puisque les faits probants démontrent que les cartographies omettent parfois de répondre aux questions qui préoccupent les DUE, car elles n'ont pas été clairement articulées dans les TdR.

La décision concernant la portée est double. D'un côté, l'ampleur de l'étude doit être définie (c'est-à-dire les mécanismes et les acteurs qui seront évalués). De l'autre la profondeur de la cartographie doit également être convenue et le réalisme doit prévaloir ce faisant. En d'autres termes, il convient de tenir compte des objectifs et du niveau des ressources disponibles (ressources financières qui peuvent être traduites en expertise, mais également temps disponible pour l'étude) et de juger la portée de l'analyse pour déterminer les différentes dimensions qui doivent être abordées. Par ailleurs, en ce qui concerne la portée géographique, toutes les régions peuvent-elles être couvertes ou un ordre de priorité est-il jugé nécessaire?

Tout d'abord, il convient de définir clairement si la cartographie doit couvrir le secteur de la société civile dans son ensemble ou un nombre d'OSC agissant dans des domaines spécifiques ou dans des domaines de politiques transversales (par exemple santé, éducation, gouvernance) ou appartenant à un niveau spécifique de structuration (par exemple organisations de troisième et de quatrième niveau, niveaux de base, mouvements informels) ⁽³⁷⁾. En outre, la question de ces organisations et mouvements qui sont «imperceptibles» mais occupent une place de plus en plus prépondérante dans la mutation sociale doit également être abordée.

Une autre décision pertinente devant être prise en compte concerne la manière dont l'environnement dans lequel fonctionne la SC sera envisagé. Les cartographies se détachent de plus en plus d'une approche purement basée sur les acteurs et prennent en compte les rapports et les liens de pouvoir à travers les institutions, au lieu d'isoler la société civile comme un acteur unique, sur le fondement d'une théorie de gouvernance multicentriste ⁽³⁸⁾.

Encadré 18 — Comment envisager le cadre législatif et institutionnel et le dialogue politique dans les cartographies?

1. Le cadre juridique: l'idée est de définir et de décrire le cadre législatif dans lequel les OSC développent leurs activités, en tenant compte du fait que ce cadre peut se révéler plus ou moins hostile. Il est primordial d'identifier les règles qui déterminent leur statut et le degré de protection qui leur est accordé au moyen d'un cadre législatif national. Les références à la Constitution (le cas échéant) doivent être prises en compte, en particulier en ce qui concerne le contexte macropolitique et la liberté d'expression et d'association. Plus concrètement, le cadre juridique qui conditionne l'élaboration de politiques publiques doit être déterminé, de même que la capacité d'incidence dont jouissent les organisations de la société civile.

2. Le cadre institutionnel: l'idée consiste à définir le cadre institutionnel dans lequel les acteurs évoluent: les mécanismes institutionnalisés pour accéder aux autorités locales/nationales/intergouvernementales, de même que les mécanismes de dialogues consultatifs officiels et officieux. Une attention particulière doit être portée lors de la comparaison de l'existence d'un cadre juridique officiel et de la mise en œuvre et l'application effectives de ce qui est prévu.

Toutefois, ces cadres (législatifs et institutionnels) ne résolvent pas, en soi, les difficultés opérationnelles pratiques des OSC. Les limites de l'appareil de l'État peuvent permettre aux acteurs étatiques de gérer l'espace public, en raison des restrictions de mécanismes ou d'obstacles politiques.

3. Dialogue politique: l'idée est d'identifier le niveau de participation de la SC dans le dialogue politique effectif et dans les cadres institutionnels ouverts, de même que les capacités effectives de suivi des associations de la société civile. Cette partie traite du rôle de «défenseur» joué par les associations de la société civile.

Source: CE, 2009.

⁽³⁷⁾ Voir outils méthodologiques 3, 4 et 5 (troisième partie).

⁽³⁸⁾ Voir section 3.1.

La tendance soutient l'idée prévalente selon laquelle les OSC ne fonctionnent pas en vase clos. Au contraire, leur capacité d'exister et d'exécuter leurs multiples rôles dans la société dépend de l'existence d'un environnement propice. Cela renvoie à un système démocratique juridique et judiciaire performant qui assure, sur le plan juridique mais aussi en pratique, le droit d'organiser et de garantir le financement, la liberté d'expression et d'information et le droit de participer aux affaires publiques en vue de contribuer de manière efficace à la sphère publique (CE, 2011b). Ces dernières années,

Encadré 19 — Dimensions et exemples d'indicateurs visant à guider l'analyse de la SC

Le guide utilisateur du PNUD admet cinq dimensions couvertes par les méthodes d'analyse: capacité, participation, environnement, gouvernance et impact. Voici des exemples de chaque dimension, extraits de différentes sources indiquées dans le manuel source ⁽³⁹⁾, visant à indiquer la variété de méthodologies disponibles:

Capacité

- Y a-t-il suffisamment de personnel qualifié pour mettre en œuvre les activités du programme/projet? [«Guide sur les fondamentaux de la gouvernance des ONG», Conseil philippin de certification des ONG (PCNC)]
- Le cas échéant, l'organisation se joint-elle à d'autres ONG et organisations de la société civile qui partagent des missions et des valeurs similaires pour soutenir la réalisation des objectifs communs? («Manuel de conformité», Association internationale des ONG)
- Nous offrons une formation du personnel en permanence. (POET)

Participation

- L'organisation définit des calendriers spécifiques pour l'organisation des consultations avec les parties prenantes majeures afin de promouvoir le débat sur les questions de politique, le plaidoyer, l'évaluation des besoins, le financement, la conception du projet, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation de l'impact. («Outil d'évaluation organisationnelle» destiné aux dirigeants des ONG)
- Concernant (ce qui suit), pouvez-vous m'indiquer si vous êtes un dirigeant officiel, un membre actif, un membre inactif, ou si vous n'êtes pas membre: une autre association humanitaire ou un groupe communautaire? («Afrobarometer»)

Environnement

- Les lois régissant les OSC doivent être écrites et administrées de manière qu'elles soient relativement brèves, simples et peu coûteuses pour toutes les personnes (notamment les personnes physiques et morales) souhaitant enregistrer ou créer une OSC en tant que personne morale. («Liste de contrôle relative aux lois régissant les OSC», International Center for Not-for-Profit Law)
- En pratique, le gouvernement ne met pas de barrière à la mise en place de nouvelles OSC de lutte contre la corruption/de bonne gouvernance. («Indicateurs d'intégrité», Global Integrity)

Gouvernance

- L'OSC fait preuve d'une utilisation responsable et correcte des ressources comme convenu. L'OSC établit des rapports dans les délais destinés aux bailleurs de fonds et autres parties prenantes concernés. («Normes kényanes en matière d'OSC», Poverty Eradication Network)
- La procédure adoptée pour la nomination de nouveaux membres du conseil est démocratique. («Modèle d'agrément pour les organisations à but non lucratif», Pakistan Centre for Philanthropy)
- Votre organisation intègre les apprentissages des évaluations du projet et du programme dans le mécanisme de planification stratégique. («Redevabilité de la société civile», One World Trust)

Impact

- Quels sont les changements survenus dans la vie des gens à la suite des programmes des ONG? («Profil des capacités des ONG», Peace Corps)
- De quelle manière la structure d'accueil vous a-t-elle aidé? («Audit social», Centre for Good Governance)

Source: PNUD, 2011b.

la promotion d'un environnement propice pour la SC est récurrente dans les débats internationaux. Son rôle central en tant que prérequis du développement a été fortement réitéré dans le document de partenariat de Busan (article 22).

En outre, cette tendance confirme également le fait que les cartographies peuvent être essentielles pour comprendre les OSC dans leurs relations avec les autres groupes d'acteurs, en majeure partie des acteurs étatiques (comme des organismes de contre-pouvoirs, des prestataires de services de première ligne, des organismes publics centraux, le système politique et le gouvernement), mais également les organisations du secteur privé et les bailleurs de fonds qui peuvent aussi influencer sur le comportement et l'efficacité des OSC (CE, 2011a).

Il convient de noter que, tandis que chaque environnement dans lequel évolue la SC présente ses propres défis distincts qui doivent être dûment pris en compte, certains contextes méritent une attention particulière. Dans les situations qui affichent un système faible en termes de règle de droit ou un conflit, une cartographie peut nécessiter des questions spécialement adaptées qui peuvent sonder plus en profondeur l'impact sur la société civile et la manière dont les OSC encouragent le changement (PNUD, 2011b).

Outre l'environnement, il est également nécessaire de déterminer les autres dimensions de la SC. Les OSC doivent, par ailleurs, être évaluées pour répondre aux objectifs. À titre d'exemple, si l'objectif est de considérer un changement, ou non, opéré par les OSC, l'impact doit être analysé. Afin de comprendre les réseaux et les plateformes des OSC et leur capacité à s'engager efficacement dans le dialogue politique et les fonctions de «défenseurs», de dévoiler le niveau des ressources sur lequel les OSC fonctionnent ou de déterminer la performance des OSC au niveau local dans la fourniture des services de base, la capacité doit être incluse. Il conviendra également d'évaluer la participation si les cartographies visent à déterminer la manière dont les OSC atteignent leurs électeurs, leurs bénéficiaires et autres parties prenantes. Enfin, lorsque l'UE cherche à promouvoir l'espace avec le gouvernement en vue d'une participation totale de la SC, une meilleure connaissance des pratiques de redevabilité à l'égard des citoyens ou des électeurs et des manières dont les OSC satisfont les normes standards de gouvernance est nécessaire. Partant, la dimension de la gouvernance doit être incluse.

Enfin, il peut être utile d'envisager, lors de la définition de la portée de la cartographie, la nécessité de rendre l'exercice plus prospectif (et non uniquement ciblé sur le passé et le présent), afin de renforcer la pertinence vis-à-vis des questions émergentes qui influenceront sur l'élaboration de politiques de l'UE ⁽⁴⁰⁾.

5.3. Ouvrir la voie

Une fois que les objectifs, le calendrier et la portée de la cartographie sont convenus, le moment est venu d'aborder la question de savoir «comment mener la cartographie», en termes de principes devant étayer l'étude et de questions complémentaires pertinentes, comme la coopération avec les autres bailleurs de fonds, le choix de l'expertise et des méthodologies.

5.3.1. Principes devant étayer les cartographies

Quatre principes généraux peuvent être préconisés pour leur caractère bénéfique en termes d'efficacité des cartographies ⁽⁴¹⁾.

(a) Responsabilité collective et participation de la SC: pour que la cartographie soit utilisée de manière efficace, les OSC doivent s'impliquer. Cela exige qu'elles s'approprient le mécanisme et ses résultats, à savoir qu'elles aient l'impression que le mécanisme est pertinent les concernant, que les conclusions soient les leurs (au moins en partie) et qu'elles se sentent indispensables, en qualité d'OSC, aux résultats futurs. La meilleure façon de confier la responsabilité aux OSC est de les faire participer autant que possible, à la fois dans la conception et la mise en œuvre des analyses. Afin d'assurer l'engagement des OSC, ces dernières doivent être incluses suffisamment tôt dans le processus, tout en prenant en compte simultanément les autres demandes sur leur temps et leurs ressources.

Il est par ailleurs important que tous les groupes représentés dans la société aient une voix «au-delà des suspects habituels», et des mécanismes proactifs peuvent s'avérer nécessaires pour atteindre ces groupes. L'ampleur de la participation est une question qui doit être déterminée cas par cas. Une vaste participation est importante, mais elle doit être équilibrée entre une bonne gestion et les ressources disponibles.

⁽³⁹⁾ Veuillez consulter le guide utilisateur pour d'autres informations sur chacune des méthodes visées (PNUD, 2011b).

⁽⁴⁰⁾ Pour davantage d'informations, voir points de vue d'Anheier dans PNUD (2011a).

⁽⁴¹⁾ Adapté de CE (2010), Floridi et Sanz Corella (2009) et PNUD (2011b).

En règle générale, il est préconisé: i) d'identifier les parties prenantes clés (en particulier au moyen d'une analyse des parties prenantes); ii) d'organiser des groupes de réflexion et/ou des ateliers d'analyse dans lesquels les parties prenantes peuvent critiquer les conclusions et les résultats des méthodologies et formuler des recommandations; iii) d'effectuer des révisions en conséquence, en tenant compte des points de vue des parties prenantes.

(b) Transparence et redevabilité: d'une manière générale, la transparence doit être favorisée et constituer l'option par défaut. Cela signifie que les résultats de cartographie (notamment les sources référencées, les faits probants utilisés pour la prise de décision, les organisations et les gens impliqués, etc.) doivent être publiés en intégralité et diffusés gratuitement.

Toutefois, il convient de noter que, dans certaines situations, une transparence totale n'est pas toujours préconisée. Par exemple, si une analyse génère des conclusions qui pourraient remettre en question l'activité de la SC de par leur sensibilité pour un gouvernement antagoniste, une publication intégrale n'est pas toujours conseillée. Certaines parties du travail analytique peuvent rester confidentielles, tandis que d'autres seront partagées. Il se peut que les informations aient besoin d'être éditées et réorganisées pour une diffusion plus vaste. La forme de communication et du partage d'informations importe également. Diffuser passivement des informations sur l'internet aura vraisemblablement un impact différent par rapport à l'organisation de séminaires et à l'investissement qui permettront d'atteindre les acteurs nationaux moins connectés.

À ce propos, les cartographies peuvent renforcer la redevabilité des OSC dans la mesure où elles fournissent des faits probants comme fondement à une action future. Même des conclusions apparemment négatives concernant la performance des OSC sont utiles puisqu'elles seront reconnues comme le produit d'un engagement à l'égard de la redevabilité.

(c) Méthodologies adaptées: l'objet et la portée de la cartographie motiveront la décision concernant les méthodologies qui doivent être utilisées, y compris le degré de participation des parties prenantes nationales et la stratégie de communication sur les résultats de la cartographie. De manière générale, les cartographies nécessitent une combinaison de méthodologies, comme un travail documentaire en profondeur en vue d'examiner toute la documentation pertinente, l'utilisation d'enquêtes, de grilles institutionnelles et/ou d'outils d'évaluation des capacités, une participation avec les déclarants au moyen d'entretiens bilatéraux, de groupes de réflexion et/ou d'ateliers et l'observation des participants des processus en cours. L'équipe de consultants fera le choix des méthodologies durant la phase initiale, en fonction de l'examen documentaire préliminaire et après avoir eu un échange de points de vue avec la DUE. L'étude nécessite également une analyse et une interprétation des données quantitatives et qualitatives (à l'aide des différents outils, notamment de matrices et de graphiques: voir encadré 20 pour un exemple de matrice d'évaluation de la gouvernance), de même qu'un nombre de sessions de restitution interactives avec les parties prenantes pertinentes.

Il sera également important d'indiquer l'approche choisie et le cadre d'analyse (par exemple le cadre de gouvernance, l'approche d'économie politique) et de préciser les hypothèses, le cas échéant, objet de la recherche et/ou sur lesquelles elle repose. Le mécanisme plus vaste dans lequel l'étude est intégrée (habituellement étroitement liée à l'objet de la cartographie) devra également être mentionné de manière à assurer une continuité dans l'apprentissage et prévenir l'isolement des ateliers cartographiques, des études et des enquêtes.

Enfin, dans la mesure du possible, la cartographie s'appuiera sur les sources existantes de l'analyse de contexte des sources locales (produites par les universités, les centres d'études et d'analyses, les OSC spécialisées, les médias, etc.) et produites par les bailleurs de fonds ou au nom de ceux-ci. Bien entendu, une étude plus minutieuse du matériel existant peut déjà permettre d'identifier les écarts d'informations qui doivent être évalués plus en avant.

Encadré 20 — Matrice d'évaluation de la gouvernance

La matrice ci-dessous est un outil simple destiné aux acteurs et aux parties prenantes de cartographie de la gouvernance. Elle sert d'élément pour l'analyse du changement de la préparation envers un renforcement de la gouvernance dans un secteur. Les colonnes indiquent les paramètres d'évaluation suivants:

- **Rôle et dimension:** L'acteur joue-t-il un rôle de gouvernance ou de responsabilité ou un mélange des deux? Quelle est l'importance de l'acteur pour la gouvernance réelle et/ou la responsabilité, respectivement? Dans des perspectives prévisionnelles, la dimension doit-elle augmenter ou diminuer?
- **Intérêts poursuivis:** Quel est le programme des acteurs à court terme et à long terme? Quelle combinaison d'objectifs formels et informels l'acteur poursuit-il? Quelle est la combinaison entre les objectifs en faveur des pauvres et ceux liés aux politiques bureaucratiques et aux luttes du pouvoir, ou entre un positionnement individuel et des intérêts individuels? Lequel prévaudrait sur les autres, lesquels sont négociables et lesquels ne le sont pas?
- **Pouvoir et ressources:** De quel pouvoir et de quelles ressources l'acteur dispose-t-il? Quelle partie est formelle, quelle partie est informelle? Le pouvoir formel est-il compromis en contrecarrant le pouvoir informel des autres acteurs?
- **Liens clés:** À qui l'acteur est-il lié? Qui connaît qui? Quels sont les liens et les allégeances de l'acteur?
- **Mesures incitatives:** Quelles sont les mesures incitatives positives et négatives dont dispose l'acteur pour entretenir ou modifier son «comportement en matière de gouvernance»? Quels sont les avantages dont bénéficierait l'acteur pour maintenir ou renforcer le secteur de la gouvernance, respectivement, et quelles sanctions seraient probables dans les deux cas? Quelles sont les contraintes auxquelles les acteurs pourraient faire face dans la poursuite du changement ou la résistance à celui-ci? Quelle est la «somme des systèmes» des divers facteurs négatifs et positifs qui donnent une impulsion à un certain comportement? Un système qui connaît de nombreuses contraintes ou un système marqué par des incertitudes peut induire une passivité.

Cartographie d'acteurs de gouvernance et autres acteurs	Rôle et importance pour les mécanismes de gouvernance et de responsabilité	Intérêts poursuivis	Pouvoir et ressources pour exercer de l'influence	Liens formels et informels	Mesures incitatives
Secteur non public					
Système politique					
Organismes publics clés					
Fournisseurs de premier rang					
Contre-pouvoirs <i>Acteur 1, acteur 2, etc.</i>					
Organismes de développement et acteurs externes <i>Acteur 1, acteur 2</i>					

Source: CE, 2011a.

(d) **Une approche dynamique:** les relations entre l'État et la société évoluent, et bon nombre de questions soulevées dans la section précédente ne trouvent pas facilement de réponses ou ne peuvent être étudiées en une seule fois. Les cartographies doivent suivre une logique dynamique dans la mesure où elles sont un «exercice concret» qui doit être mis à jour régulièrement lorsque les circonstances l'exigent ou que les occasions se présentent. Cela est déjà le cas dans plusieurs pays comme démontré dans la partie analytique du rapport.

5.3.2. Coordination des bailleurs de fonds et appui sur des études et des outils existants

L'harmonisation et la division du travail sont des caractéristiques essentielles des agendas de la déclaration de Paris, d'Accra et de Busan. Jusqu'à présent, les efforts d'harmonisation des bailleurs de fonds se sont principalement attachés aux gouvernements partenaires, et dans une moindre mesure aux OSC. Dans ce domaine, la fragmentation prévaut encore. Cela est reflété par le foisonnement des stratégies et des modalités de financement des bailleurs de fonds en faveur des OSC. L'UE s'est engagée à faire participer, de manière active, les OSC au programme de développement participatif, aux discussions générales sur l'efficacité de l'aide et aux processus de division du travail au niveau national. Grâce à son code déontologique, l'UE encourage les complémentarités dans le pays en enjoignant les bailleurs de fonds de l'UE à concentrer leur appui sur trois secteurs au maximum. Cependant, l'appui à la société civile n'est pas considéré comme un «secteur». Tout cela favorise le développement judicieux des partenariats parmi les bailleurs de fonds dans leurs rapports avec les OSC, en particulier dans le contexte de l'appui budgétaire et des approches transversales (CE, 2011a). Il existe plusieurs domaines où une collaboration intelligente serait particulièrement utile. La dimension du développement des connaissances est l'un d'entre eux, et plusieurs mesures pourraient être adoptées (voir encadré 21).

Encadré 21 — Extrait des principes directeurs en matière d'approches des bailleurs de fonds à l'égard des évaluations de gouvernance

- **S'appuyer sur ce qui est disponible dans le pays et renforcer la capacité nationale afin d'évaluer et de débattre des questions de développement:** il s'agit, en réalité, du premier principe directeur de l'OCDE/CAD (Organisation de coopération et de développement économiques/Comité d'aide au développement). Ici, les bailleurs de fonds sont encouragés à harmoniser les efforts visant à appuyer la recherche et les évaluations par les différents acteurs (bureaux des statistiques, universités, centres d'études et d'analyses, mouvements politiques et sociaux). Il s'agit d'un investissement délicat, mais pourtant très pertinent à exécuter. Il est cohérent avec l'objectif ultime consistant à garantir l'appropriation nationale. Les bailleurs de fonds fournissent de plus en plus de formes directes d'appui, ensemble ou séparément, aux capacités analytiques de développement et aux capacités de recherche parmi les acteurs non étatiques, comme les médias, les centres d'études et d'analyses et les instituts de recherche. Cela est fondamental pour contribuer aux débats politiques lancés par les pays sur les questions clés en matière de développement.
- **Agir collectivement:** les bailleurs de fonds peuvent également aider les acteurs de la redevabilité nationale à accéder à des informations de qualité sur les rôles, les fonctions et les résultats des acteurs externes ou sur les questions essentielles en matière de politiques de développement. Ces partenariats intelligents peuvent être à l'origine de mesures incitatives permettant aux OSC nationales de poser des questions, d'investir dans la recherche et l'analyse politique (par exemple sur le budget étatique, la qualité des prestations de services) et de s'engager dans un dialogue politique sensé avec l'État.
- **S'appuyer sur ce qui est disponible chez les partenaires de développement:** dans le contexte de mise en œuvre du code de déontologie de l'UE, des efforts permanents sont déployés pour cartographier la valeur ajoutée comparative des bailleurs de fonds et leurs domaines respectifs d'expertise. Cela peut permettre d'avoir un premier cliché des partenaires potentiels en vue de partenariats intelligents pour mieux connaître le contexte, les institutions et les acteurs.

Source: OCDE/CAD, 2009.

Une autre question pertinente à envisager est le besoin de s'appuyer sur ce qui existe déjà. Cela permet d'éviter de «réinventer la roue». Il y a plusieurs sources existantes d'analyse du contexte de sources locales (produites par des centres d'analyses et d'études locaux, des universités, des ONG spécialisées, des rapports de média, etc.) et produites par d'autres bailleurs de fonds et OSC internationales ou en leur nom. Un examen plus approfondi du matériel disponible peut déjà permettre d'identifier ces écarts qui doivent être étudiés ou analysés plus en avant afin d'aborder la portée et les objectifs qui ont été convenus.

5.3.3. Choix de l'expertise et mobilisation des ressources nécessaires

Il est important de s'assurer que le bon éventail de compétences et d'expertise est exigé dans les TdR. Les compétences requises pour la conception et l'élaboration de méthodes de recherche (en particulier les méthodes participatives), le recueil et l'analyse des données, la rédaction des questionnaires d'enquête, l'accompagnement des groupes de réflexion actifs, etc., ne doivent pas être sous-estimées. Une question pertinente qui doit être envisagée est le degré d'appropriation et d'implication au niveau local des acteurs locaux, voire des institutions locales (par exemple les universités, les chercheurs locaux), afin de s'assurer que la cartographie n'est pas simplement un exercice de «rotation permanente» mené par des consultants internationaux.

Par ailleurs, l'expérience démontre que le fait de s'investir dans les dynamiques locales peut en réalité se révéler difficile pour les tiers (consultants externes) et qu'«être présenté» à la communauté locale de la SC par un (des) acteur(s) local (locaux) qui connaît (connaissent) les dynamiques, sans y être ancré(s), peut s'avérer très efficace. La question de la langue ne doit pas être ignorée non plus.

En outre, une fois que les experts sont recrutés, les auteurs de la commande de cartographie au niveau de la DUE doivent s'assurer que l'équipe dont le travail consiste à recueillir et à évaluer des informations convient bien pour la mission et dispose de la politique nécessaire et des orientations opérationnelles. Dans ce cadre, plusieurs réunions peuvent s'avérer nécessaires (outre la réunion d'informations officielle), et un atelier pourrait même être organisé au niveau de la DUE afin d'éclairer et de susciter un intérêt parmi les autres cellules. Cela était le cas, par exemple, dans la cartographie sectorielle menée au Sénégal durant le premier semestre de 2012, et cela est également prévu dans le cadre d'une cartographie à Madagascar. Une liaison étroite avec l'unité «Société civile, autorités locales» de la DG Développement et coopération — EuropeAid est par ailleurs fortement recommandée.

Enfin et non des moindres, la question des ressources financières est cruciale puisque le niveau des ressources doit correspondre à celui des ambitions (en termes d'objet et de portée de la cartographie). Tout indique que, si le niveau exigé des ressources ne peut être satisfait, la portée de la cartographie devra être révisée en conséquence.

5.3.4. Structure et calendrier des cartographies

Le calendrier est une autre question prépondérante qui doit être prise en compte, notamment dans la phase de mise en œuvre des cartographies. En règle générale, nonobstant les particularités de chaque contexte, une structure en trois phases peut être suggérée:

- une phase préliminaire et préparatoire pour: rassembler les informations de contexte, contacter la DUE et démarrer les échanges sur les TdR (en particulier pour ce qui est des objectifs et de la portée de l'exercice), joindre les déclarants clés, affiner les hypothèses et les méthodologies de recherche, mener le travail de documentation (le cas échéant) et élaborer la véritable mission sur le terrain;
- une phase principale pour: i) la véritable mission sur le terrain en vue de permettre la mise en œuvre des réunions, des groupes de réflexion et des ateliers, de même que des entretiens supplémentaires avec des déclarants clés; ii) l'analyse et l'interprétation des informations recueillies et la préparation d'un projet de rapport et d'autres livrables pertinents (PowerPoint, etc.) en vue de formaliser les connaissances appropriées;
- une phase finale pour: i) la présentation des résultats du projet de cartographie lors d'un atelier final en vue de recueillir les commentaires et les réactions aux conclusions; ii) la rédaction d'un projet de rapport, sa circulation pour remarques et l'intégration de celles-ci dans le rapport final.

Toutefois, le nombre de phases (de même que les contenus de chacune d'entre elles) n'est pas «figé pour l'éternité». En fonction des contenus, de l'objet et de la portée de l'exercice, les cartographies peuvent demander plus ou moins de temps. Dans l'ensemble, ce qui importe, c'est l'existence d'une compréhension claire de la cartographie en tant que mécanisme, ce qui nécessite du temps pour identifier, traiter et assimiler les conclusions.

5.3.5. Coopérations avec les DUE

Une autre question pertinente concerne la coopération entre l'équipe d'experts chargée de la cartographie et les délégations de l'UE. Le personnel de la DUE est non seulement l'unique utilisateur des résultats de la cartographie, mais également le précieux fournisseur des connaissances (par exemple le savoir détenu par des sections politiques sur le contexte et l'environnement de la gouvernance) et de l'appui à la cartographie elle-même (CE, 2010). Cependant, si l'on tient compte du fait que les DUE sont souvent surchargées, il peut s'avérer parfois difficile d'impliquer activement toutes les personnes concernées, outre le point focal, dans la mise en œuvre pratique de l'étude.

Afin de faciliter cette participation, il convient de clarifier trois éléments principaux et de les rendre visibles dès le départ. Le premier est l'utilisation et l'application possible des résultats de cartographie, le deuxième concerne les multiples contributions que la DUE peut apporter à l'étude tout au long de sa mise en œuvre (par exemple les informations sur l'expérience de la DUE avec des mécanismes de consultation officiels et officieux avec les OSC locales, l'appui à la compréhension de partenaires clés déjà impliqués dans la coopération européenne ou l'expression d'un intérêt pour la politique de l'UE, l'appui à l'identification de l'expertise locale devant être inclus dans l'étude) et le troisième porte sur les liens qui peuvent et devraient être établis entre la cartographie et les autres outils d'évaluation de gouvernance d'économie politique utilisés par la DUE. Afin d'éviter la duplication, des synergies doivent être identifiées entre la société civile et les évaluations plus vastes de la gouvernance. Une analyse solide de la société civile peut alimenter une évaluation de gouvernance en fournissant des informations détaillées, ce que des évaluations plus larges ne peuvent parfois pas réaliser. La plupart des évaluations de gouvernance ciblent uniquement le contexte dans lequel les OSC fonctionnent, contrairement à la performance des OSC.

5.3.6. Surmonter les obstacles et les difficultés

Enfin, il est important de prendre la mesure des difficultés et des obstacles potentiels qui peuvent se présenter et de réfléchir aux moyens de les gérer, outre les questions liées aux ressources et à l'expertise requise ⁽⁴²⁾.

Tout d'abord, comme indiqué tout au long du document, il est important de connaître le contexte et le niveau propices pour une cartographie. Les environnements politiques hostiles, en particulier lorsque les gouvernements sont antagonistes, voire suspicieux à l'égard de la SC, peuvent freiner grandement les cartographies. La violence et les conflits sont également des défis. Dans ces cas, il est important d'évaluer minutieusement la situation (c'est-à-dire l'utilisation des évaluations des risques), d'agir dans les limites et de rédiger des plans d'atténuation.

La disponibilité des données peut également poser un problème dans certains contextes lorsque les données sont rares (il se peut que les bureaux de statistiques nationales ne recueillent pas les informations liées à la SC, que les cartographies précédentes ou les évaluations de gouvernance n'aient pas été menées). Une communication et une infrastructure des transports médiocres peuvent, par ailleurs, rendre difficile la réalisation d'études ou d'entretiens dans certaines parties du pays. Dans ce contexte, les sources parallèles peuvent être utilisées (PNUD, 2011a). À titre d'exemple, les études de cas ou les groupes de réflexion peuvent servir d'échantillons représentatifs si aucune statistique de données n'est disponible. Si les délais et les ressources le permettent, des études peuvent également être menées.

L'évaluation de la dimension de l'impact peut également se révéler délicate, en raison des nombreux facteurs en jeu et des dilemmes non résolus en matière d'attribution et de contribution. Cela provient du fait que le travail de la SC, en particulier dans des domaines liés à la gouvernance, s'intègre dans un mécanisme de changement plus vaste et plus complexe dont de nombreux contributeurs ne peuvent être dissociés : établir un lien entre la transformation et tout acteur ou facteur spécifique serait non seulement impossible mais également imprécis.

Enfin se pose la question de la mise à jour constante des cartographies. À cet égard, il pourrait s'avérer utile d'explorer une possibilité qui consisterait à intégrer une institution locale dans le consortium à qui incombe la tâche de réaliser l'exercice de cartographie. Cela permettrait un suivi permanent avec les OSC locales et rendrait possible l'intégration d'études quantitatives et le recueil de commentaires des acteurs impliqués «de manière à encourager un mécanisme de coconstruction des connaissances sur les OSC qui tirerait le meilleur parti des informations et du savoir pouvant être produits au moyen de l'interaction entre les différents acteurs» (CE, 2010). L'expert (les experts) pourrait (pourraient) ensuite accéder aux informations et aux résultats systématisés et fournir un contrôle qualité en général. Grâce à cette modalité, la DUE pourrait s'impliquer davantage dans le mécanisme, renforçant ainsi son appropriation sur le mécanisme et les résultats.

⁽⁴²⁾ Voir outil méthodologique 1 pour une liste de contrôle exhaustive concernant les auteurs de commande de cartographies.

Troisième partie

**OUTILS
MÉTHODOLOGIQUES
ET ANNEXES**

Outil méthodologique 1

Liste de contrôle pour l'organisation d'une cartographie

Pour quoi et pour qui?	<p>Quel est l'objet de l'exercice? À quoi seront destinés les résultats de la cartographie?</p> <p>L'objet est-il réalisable au vu du contexte?</p> <p>Dans quelle mesure le contexte est-il suffisamment propice à une cartographie?</p> <p>Quel est le principal public de la cartographie?</p> <p>Existe-t-il des tensions entre les différents publics et comment ces tensions doivent-elles être gérées?</p> <p>Existe-t-il d'autres évaluations de gouvernance et/ou analyses d'économie politique en cours? Si oui, dans quelle mesure la cartographie est-elle liée à celles-ci?</p> <p>Y a-t-il suffisamment d'adhésion interne à l'importance de la cartographie et de sa valeur pour la prise de décision et la programmation?</p> <p>Existe-t-il un responsable ou un défenseur clairement défini chargé de faire progresser les résultats et les implications de la cartographie (par exemple un responsable de la section gouvernance, un responsable de la coopération)?</p>	<p>Les cartographies peuvent être menées à des fins multiples, par exemple pour éclairer la programmation (au niveau de la stratégie pays ou au niveau sectoriel), identifier les interlocuteurs politiques et influencer sur le dialogue politique, identifier un programme d'appui à la SC, etc.</p> <p>Le travail peut être commandé pour différents publics (soit au sein de la DUE ou hors de celle-ci), et une attention particulière doit être portée aux évaluations parallèles de gouvernance et d'économie politique et aux liens qui seront créés entre elles.</p> <p>Par conséquent, il est extrêmement important de convenir à la fois de l'objet et du public visé dès le départ, car ce choix influera grandement sur la manière dont la cartographie sera menée, sur la diffusion de ses résultats et sur le suivi. Le contexte doit également être amené dans la discussion, car il peut influencer ce qui est réalisable en termes de cartographie et d'analyse. Les tensions potentielles doivent également être prises en compte (dans les contextes fragiles et/ou non propices, où la SC est profondément fragmentée).</p> <p>En outre, il convient d'assurer une adhésion suffisante, et, dans la mesure du possible, un responsable bien défini doit être identifié pour faire en sorte que les résultats et les implications de la cartographie puissent être poursuivis.</p>
À quel moment?	<p>Le calendrier est-il approprié pour s'intégrer dans la stratégie/la programmation/l'identification du projet/les examens et les évaluations ou les autres décisions?</p> <p>La durée du processus est-elle proportionnée?</p>	<p>Une fois que l'objet global et le public ont été convenus, il est important de cibler le calendrier afin de s'assurer que les cartographies seront utilisées pour les finalités auxquelles elles sont prévues. La longueur du processus doit également être envisagée, d'un point de vue réaliste.</p>
Quels seront les points analysés?	<p>Quels sont les problèmes et les questions essentiels qui doivent être abordés?</p> <p>Quels sont les évolutions actuelles et les difficultés de gouvernance et de quelle manière la cartographie doit-elle y réfléchir?</p> <p>Les problèmes et les questions définis sont-ils pertinents vis-à-vis de l'objet de la cartographie? Sont-ils pertinents pour l'ensemble du public?</p>	<p>Il convient également d'envisager et d'identifier soigneusement les problèmes et les questions clés qui doivent être examinés. Parfois, les cartographies omettent de répondre aux questions qui importent pour les DUE, car elles n'ont pas été clairement articulées dans les TdR.</p>

<p>Quelles compétences et expertise?</p>	<p>Quelle combinaison de compétences et d'expertise est nécessaire pour réaliser le travail de cartographie?</p> <p>Comment l'appropriation locale peut-elle être renforcée (par exemple travail avec les institutions et les universités locales, etc.)?</p> <p>Quelles sont les ressources financières requises et la manière dont elles peuvent être mobilisées?</p>	<p>Il est important de s'assurer que la bonne combinaison de compétences et d'expertise est requise dans les TdR. En outre, une fois que l'expert (les experts) a (ont) été recruté(s), il(s) doit (doivent) s'assurer que l'équipe dont le travail consiste à recueillir et à évaluer des informations a reçu l'accompagnement et la formation appropriés dans cette réflexion.</p> <p>Une question pertinente à envisager est le degré d'appropriation locale et d'implication des institutions locales et nationales (par exemple les universités, les chercheurs locaux) afin de s'assurer que l'exercice n'est pas simplement une «rotation permanente».</p> <p>La question des ressources financières est également cruciale dans la mesure où: i) le niveau des ressources doit correspondre à celui de l'ambition (en termes d'objet et de portée de la cartographie); ii) si le niveau requis des ressources n'est pas possible, la portée de la cartographie devra être revue.</p> <p>Enfin, une certaine réflexion doit être menée en ce qui concerne la méthodologie et les outils d'analyse qui seront appliqués, même si la question doit être abordée plus en avant par l'expert/l'équipe d'experts qui mènera la cartographie.</p>
<p>Coopération des bailleurs de fonds</p>	<p>D'autres bailleurs de fonds/partenaires peuvent-ils être impliqués dans le processus de cartographie? De quelle manière? Une cartographie conjointe est-elle possible ou bien le partage est-il plus plausible?</p>	<p>Lors de la réalisation d'une cartographie, une décision essentielle consiste à décider si l'exercice doit être mené comme une entreprise indépendante ou conjointement avec d'autres bailleurs de fonds/partenaires. L'expérience démontre que les cartographies conjointes peuvent ajouter une valeur pratique significative en permettant de développer une compréhension commune du paysage de la SC, tout en fournissant les bases d'une action conjointe éventuelle à l'avenir. Cela nécessite néanmoins la coopération dès le départ, notamment la rédaction collective des TdR, un accord sur l'expertise requise et des implications en matière de financement, un accord sur le calendrier et l'engagement total des financements émergents tout au long du processus.</p>
<p>Quels sont les mécanismes participatifs?</p>	<p>Quels sont les mécanismes nécessaires pour encourager l'appropriation de la SC sur le processus et les résultats de la cartographie?</p> <p>Quels seront les mécanismes utilisés pour diffuser les conclusions de la cartographie et en débattre?</p> <p>Qui sera consulté? Qui ces organisations représentent-elles? Allons-nous au-delà des «suspects habituels»?</p> <p>De quelle manière les informations du processus de cartographie et les résultats de cartographie seront diffusés et à qui seront-ils adressés?</p> <p>Faut-il créer des livrables distincts pour les publics différents?</p>	<p>Une autre décision essentielle lors de la réalisation d'une cartographie est la mesure dans laquelle le processus doit et/ou peut (en fonction du contexte) être élaboré de manière plus participative.</p> <p>Au-delà de la contribution au travail de consultations et de terrain, les OSC peuvent être invitées à commenter les conclusions préliminaires (par exemple l'atelier ou le forum final), faire partie du comité de pilotage (le cas échéant) mis en place pour superviser le processus de cartographie et/ou même être commissionnées pour recueillir des données et mener des analyses.</p> <p>Lorsque cela est possible, les représentants d'un certain nombre d'OSC (par exemple les OSC de niveau trois et quatre, pas seulement actives au niveau national) doivent être invités à participer aux divers forums de discussions, lorsque les conclusions des cartographies doivent être présentées et débattues. Une attention doit être portée, dès le départ, aux questions de redevabilité et de transparence tout au long du processus dans la mesure où les informations doivent aller au-delà des «suspects habituels».</p>

<p>Qu'en est-il du gouvernement?</p>	<p>Est-il souhaitable et faisable d'impliquer le gouvernement? De quelle manière?</p>	<p>La portée de la participation du gouvernement dans les cartographies doit être évaluée cas par cas. À l'instar des analyses d'économie politique (DFID, 2009), des compromis sont toujours possibles entre l'ouverture et la transparence, d'une part, et la qualité et la rigueur de l'analyse, d'autre part. Dans des environnements politiques difficiles, une divulgation totale des conclusions peut saper les relations et alimenter les tensions. Toutefois, dans des contextes plus propices, les avantages d'une collaboration avec les gouvernements nationaux et autres partenaires [par exemple les autorités locales (AL)] peuvent souvent dépasser les coûts.</p> <p>Même lorsque la divulgation totale peut se révéler difficile, des mesures seront adoptées pour diffuser au moins les conclusions ou les résumés essentiels (en évitant les domaines les plus conflictuels, qui peuvent faire partie d'un «rapport parallèle»). Il sera ainsi possible de poser les bases d'un dialogue politique plus productif et évolutif.</p>
<p>Et ensuite?</p>	<p>Quels sont les résultats que nous attendons du travail?</p> <p>Les indicateurs du processus et des résultats ont-ils été élaborés pour évaluer l'impact de la cartographie sur les programmes et les mécanismes?</p> <p>Existe-t-il un mécanisme convenu pour le suivi une fois que la cartographie est achevée?</p> <p>À quel moment et de quelle manière la cartographie doit-elle être mise à jour?</p>	<p>Une cartographie doit être perçue comme un processus dynamique plutôt que comme un résultat statique. De même que pour les analyses d'économie politique (DFID, 2009), la mesure du succès ne consiste pas simplement à mener une étude, mais également à évaluer dans quelle mesure les conclusions sont intégrées aux stratégies et aux programmes et, au final, contribuent à renforcer les résultats sur le terrain.</p> <p>Idéalement, les cartographies doivent devenir partie intégrante de la DUE, les connaissances devant être régulièrement mises à jour sur la durée puis réintégrées dans la programmation. À cette fin, il peut s'avérer utile d'élaborer un certain nombre d'indicateurs de mécanismes et de résultats pour suivre les progrès et l'impact sur la durée. De brèves études de cas ou articles soulignant les enseignements tirés pourraient également être rassemblés pour alimenter un ensemble d'indices probants émergents au niveau du pays sur la contribution des cartographies aux pratiques et aux résultats de la coopération de la DUE.</p> <p>En outre, les expériences passées suggèrent que l'étape de suivi est souvent négligée lorsque les consultants se consacrent à de nouvelles tâches et que l'attention du personnel de la DUE se tourne vers d'autres questions. Il est important, par conséquent, de faire en sorte que des dispositions soient prises de manière appropriée dès le départ en ce qui concerne les initiatives de suivi (par exemple les ateliers, les énoncés de politiques).</p>

Outil méthodologique 2

Vers une définition de travail de la société civile

Il n'existe pas de définition universellement reconnue de l'expression «société civile», celle-ci pouvant remonter à Thomas Hobbes et au philosophe Adam Ferguson. Même dans la sphère du progrès, les partenaires et les professionnels du développement, les institutions universitaires et les OSC elles-mêmes définissent la société civile de différentes manières.

Encadré 22 — Quelle définition l'UE donne-t-elle des OSC?

La notion d'«OSC» couvre un vaste éventail d'acteurs ayant des rôles et des mandats différents. Les définitions varient au fil du temps et en fonction des institutions et des pays. L'UE considère que les OSC englobent toutes les structures non étatiques, à but non lucratif, non partisans et non violentes, dans le cadre desquelles des personnes s'organisent pour poursuivre des objectifs et des idéaux communs, qu'ils soient politiques, culturels, sociaux ou économiques.

Source: CE, 2012.

La limite du concept de la «société civile» est prétendument basée sur son opposition stricte aux deux autres sphères importantes de la société: l'État et le marché. C'est la raison pour laquelle la société civile est très souvent comparée au concept d'«organisation non gouvernementale» ou à celui du «secteur à but non lucratif» (ou au secteur tertiaire). Néanmoins, ces définitions strictes ne permettent pas d'établir une distinction dans les séries de zones d'ombre comprenant des réalités complexes, variables et en mutation qui caractérisent les sociétés civiles. Dans ces zones d'ombre, on peut trouver les fondements des sociétés ou des entreprises représentant les droits du secteur économique (CE, 2009).

Une définition de travail de la société civile ne doit pas exclusivement refléter les concepts idéalistes qui reconnaissent seulement les organisations englobant des valeurs démocratiques et/ou promouvant le bien commun ou la démocratie. Elle doit prévoir, avant tout, une conception réaliste de la société, en acceptant le fait que les valeurs qui nourrissent les diverses organisations sont multiples et pas nécessairement «idéalistes» (CE, 2009). Si l'on met de côté ce type de contenus normatifs, il sera possible d'échapper à une vision naïve de la société civile et de prendre dûment en compte les tensions, les lacunes de gouvernance et les conflits (latents et/ou déclarés) existant dans le secteur. Comme l'avait déjà souligné Marcussen en 1996: «La société civile n'est pas un groupe uniforme et homogène d'institutions. Au contraire, les institutions de la société civile sont une myriade d'intérêts particuliers, qui ont une forme ou une expression institutionnelle. Elles expriment des conflits, des rivalités et des luttes — ou actions consenties. Elles peuvent agir comme des éléments d'intégration ou de désintégration.»

En outre, la définition de travail doit également tenir compte de la pluralité en termes de multiplicité et d'hétérogénéité de toutes les formes d'organisations, même des organisations émergentes, qui appartiennent à la sphère de la société civile lorsqu'il est octroyé aux formes de base, vernaculaires et informelles, aux syndicats, organisations associatives ou confessionnelles, voire aux mouvements sociaux, la même légitimité sociale que les plateformes, les réseaux et les ONG traditionnelles appartenant au niveau intermédiaire et/ou à un programme de développement restrictif.

Cette définition de la société civile, qui a pris un nouveau cours ces dernières années dans les cercles universitaires et de développement international, renvoie à la sphère située en dehors de la famille, de l'État et du marché (comme visé ci-dessus dans le cadre institutionnel). Elle exclut ainsi les activités à but non lucratif, bien que les organisations professionnelles ou les fédérations d'entreprises puissent être incluses.

Dans l'ensemble, il est primordial de commencer à partir de la définition la plus vaste et la plus souple afin d'intégrer l'immense variété d'acteurs qui jouent un rôle significatif en tant que protagonistes de la société civile, notamment les nouvelles formes de participation citoyenne.

Civicus donne l'une des définitions les plus cohérentes de la société civile, qui la caractérise comme «la scène, en dehors de la famille, de l'État et du marché, où les gens s'associent pour faire progresser l'intérêt commun. Dans ce contexte, le travail selon une définition d'acteurs non étatiques permet d'élargir un domaine de la société civile qui englobe un spectre plus large, notamment le secteur privé et les zones hybrides existantes situées entre le marché et l'État».

Encadré 23 — Autres définitions de la société civile

«Voix et responsabilisation pour le développement humain: stratégie mondiale du PNUD pour le renforcement de la société civile et de l'engagement civique», PNUD

La société civile est un domaine d'actions volontaires collectives autour d'intérêts, d'objets et de valeurs partagés, distinctes des institutions familiales, étatiques et à but lucratif. L'expression «société civile» inclut l'éventail complet des organisations formelles et informelles qui se situent en dehors de l'État et du marché, notamment les mouvements sociaux, les organisations d'œuvre humanitaire, les organisations fondées sur l'affiliation de masse, les groupes confessionnels, les ONG et les organisations communautaires, de même que les communautés et les citoyens agissant individuellement et collectivement.

«Qu'est-ce que la société civile?», London School of Economics

La société civile est une sphère d'actions collectives volontaires autour d'intérêts, de finalités et de valeurs partagés. En théorie, ses formes institutionnelles sont distinctes de celles de l'État, de la famille et du marché, bien qu'en pratique, les frontières entre l'État, la société civile, la famille et le marché soient souvent complexes, floues et négociées. La société civile englobe, communément, une diversité d'espaces, d'acteurs et de formes institutionnelles, variant dans leur degré de formalité, d'autonomie et de pouvoir.

Source: PNUD, 2011b.

Outil méthodologique 3

Analyse différenciée des acteurs

L'analyse différenciée des acteurs renvoie à l'approche méthodologique adoptée lorsque les OSC sont envisagées sous l'angle de leur niveau de structuration et d'influence. Elle crée quatre niveaux d'analyses qui correspondent aux quatre typologies actuellement utilisées par les experts dans le domaine non lucratif. Cette typologie, largement employée dans les études de cartographie, facilite l'identification des différences en termes d'aspiration, de mission et de vision, puis de logique d'intervention des OSC présentes dans un pays donné, et permet de différencier leurs besoins, obstacles et potentialités spécifiques. En outre, elle empêche la confusion quant au rôle et positionnement de chaque acteur dans la société civile, l'objectif étant d'éviter la concurrence entre les acteurs qui ne peuvent partager le même point de départ. En vérité, les valeurs, la mission, les compétences techniques, le fonctionnement et/ou la direction d'une organisation de base ne peuvent être comparés à ceux d'une organisation faîtière de plus haut niveau, même si elles appartiennent au même secteur ou au même domaine. Enfin, ce type d'organisation de la société civile permet une compréhension du positionnement des diverses organisations, de même que des liens existants dans les divers niveaux (sur le plan inter et intra). Le graphique 10 illustre les divers niveaux.

Graphique 10 — Analyse différenciée des acteurs



Outil méthodologique 4

Vers une typologie de l'OSC

Tandis qu'auparavant les programmes de développement étaient «monopolisés» par les ONG classiques qui se consacrent au développement, ces dernières années, on a constaté le rôle de plus en plus important d'un faisceau d'organisations et de circonscriptions plus large et plus complexe dans la société civile internationale, nationale et locale. Les programmes de coopération et de développement se sont ainsi élargis aux formes alternatives d'organisations de la société civile, qui étaient habituellement exclues des débats nationaux. C'est le cas des syndicats, des mouvements populaires, des organisations de fermiers, des gouvernements élus localement, etc. La liste ci-dessous définit les divers types d'organisations de la société civile qui existent dans les pays européens et partenaires. Toutefois, dans la mesure où les OSC sont définies par le contexte, l'histoire et les caractéristiques culturelles, il est possible que certains de ces types d'organisations n'existent pas ou soient désignés de différentes manières:

- **Les ONG:** le terme ONG (organisation non gouvernementale) est parfois utilisé comme synonyme d'une organisation de la société civile. En règle générale, le terme ONG est employé ici pour faire référence aux organisations qui, en raison de motifs humanitaires, politiques ou religieux, travaillent pour aider les autres (populations locales, directement ou par le biais d'organisations de base). De nombreuses ONG dans les pays en développement sont créées pour canaliser les financements des bailleurs de fonds et sont dotées d'une affiliation relativement faible. Quelle que soit la légitimité populaire limitée, elles continuent à jouer un rôle important dans la coopération au développement en tant que facilitateur de celui-ci, à l'aide, par exemple, d'organisations de base et d'organisations locales informelles.
- **Les organisations populaires ou constituées de membres:** contrairement au groupe des ONG, ces organisations et ces mouvements constitués de membres organisent les gens en vue de servir et de protéger leurs propres intérêts, habituellement au moyen d'activités autonomes. Cette catégorie couvre, par exemple, les organisations de fermiers, les organisations pour les droits des femmes et les organisations de peuples indigènes.
- **Les syndicats et les syndicats représentant les employés:** il s'agit d'associations de travailleurs organisées officiellement, ayant pour objectif l'avancement des conditions de travail et de vie (salaires, heures de travail, conditions de travail, etc.). Ils s'associent souvent en organisations et fédérations faïtières aux niveaux local, national et international. Dans certains cas, les syndicats représentant les employés sont affiliés à des partis politiques.
- **Les organisations locales** sont généralement constituées pour aborder directement les préoccupations et les besoins immédiats de leurs membres. Les organisations locales adoptent des formes différentes ⁽⁴³⁾:
 - **Les associations de locataires et de quartier** sont des organisations classiques de population urbaine, à la fois dans les bidonvilles ou les zones illégalement occupées et dans les zones qu'on désigne par «ville officielle». Ces organisations mobilisent habituellement des personnes pour réclamer de meilleurs services et une gestion renforcée de l'espace urbain, protestant contre les actions des pouvoirs publics ou les soutenant.
 - **Les organisations pour le développement de la communauté, les groupes d'utilisateurs des ressources et les groupes d'utilisateurs de l'eau:** au niveau local, en particulier dans les zones rurales, il existe des formes de groupement pour gérer les ressources communes, comme l'eau pour l'irrigation et les forêts, et pour promouvoir les moyens de subsistance ou les infrastructures. Ces groupes sont souvent constitués selon les types d'organisation traditionnels. Parfois, ils sont défendus par les fonctionnaires ou leurs représentants étatiques au niveau local.
 - **Les groupes d'entraide,** notamment les groupes de soutien dans lesquels les membres se soutiennent à différents niveaux, habituellement non professionnels et non matériels, pour un aspect particulier partagé, généralement fastidieux, et les groupes d'épargne qui impliquent souvent des femmes ou des microentrepreneurs issus de milieux sociaux et économiques homogènes. Certains pays sont connus pour ce genre de groupes et leur pertinence dans la mise en place de système de microfinance.

⁽⁴³⁾ D'après CE (2010).

- **Les organisations confessionnelles**, notamment les groupes religieux organisés autour d'un lieu de culte ou d'une congrégation, d'une institution religieuse spécialisée ou d'une institution déclarée ou non dotée d'un caractère religieux ou d'une mission. Ils ont souvent un niveau important de légitimité parmi les fidèles. Tandis que, dans certains contextes, il peut y avoir un degré important de coopération entre les différents groupes religieux, dans d'autres, les relations de conflit avec d'autres communautés religieuses peuvent survenir.
- **Les organisations traditionnelles**: désignées comme des structures politiques, sociales, culturelles et ethniques «traditionnelles» au niveau du village et au niveau local. Elles jouent un rôle central et jouissent, la plupart du temps, d'un degré important de légitimité populaire. Tandis que les structures traditionnelles peuvent assurer une large participation et consultation dans une communauté locale, elles peuvent également contenir des aspects très autoritaires.
- **Les organisations culturelles**: les groupes culturels et sportifs.
- **Les groupements et organisations professionnels**: organisations constituées de membres, créées pour représenter et défendre les intérêts professionnels de leurs membres. Dans certains cas, les associations professionnelles sont parmi les principaux acteurs des mécanismes de réformes du service public (par exemple le secteur de la santé, où les médecins et les associations d'infirmières assument souvent un rôle central, et le secteur de l'éducation, où les associations d'enseignants jouent un rôle de pilier).
- **Les fondations**, notamment les organisations philanthropiques et charitables créées par les individus ou les institutions (même les sociétés privées et les partis politiques) comme une entité juridique (habituellement une société ou une fiducie) pour soutenir les causes cohérentes avec les objectifs de la fondation. Ces dernières années, les fondations, à la fois aux niveaux national et international, apparaissent comme l'une des principales formes de responsabilité sociale des entreprises et sont de plus en plus perçues comme une source importante de financement des activités des autres OSC.
- **Autre**: la communauté de recherche médiatique et politique. Fréquemment, les médias (à l'exception de ses organisations professionnelles) ne sont pas perçus comme faisant partie de la société civile dans la mesure où ils sont considérés comme appartenant au secteur privé ou public. Une presse indépendante et critique est néanmoins d'une importance cruciale si la société civile n'est pas à même d'agir comme partenaire actif ou voix critique par rapport à l'État. Pour ce qui est des institutions de recherche, ce groupe inclut des organisations et des centres d'études et d'analyses qui, hormis les institutions académiques et étatiques, mènent des recherches et/ou se chargent de la diffusion des connaissances souvent liées aux questions de politiques publiques.

Enfin, il est important d'admettre que ces catégories ne sont pas hermétiques et que les différents groupes sont souvent interconnectés, par exemple les communautés religieuses qui disposent d'organisations de développement particulier sous forme d'ONG et les organisations traditionnelles locales liées aux mouvements nationaux pour la population autochtone.

Outil méthodologique 5

À propos des rôles de la SC

Les OSC ont un rôle critique à jouer dans le développement. Toutefois, comme souligné par le groupe consultatif sur la SC et l'efficacité de l'aide (OCDE, 2007), la définition de la société civile, en soi, ne détermine pas les rôles que peut jouer la société civile dans le développement. En réalité, les « rôles » exigent l'identification d'un (de) cadre(s) normatif(s) concernant les rôles positifs que la société civile est supposée jouer.

Faisant l'écho de l'hétérogénéité et de la diversité en termes de formes et de constitutions, les organisations de la société civile peuvent exécuter un large éventail de tâches et de rôles. Ils sont variés : activités directes tout à fait locales qui répondent aux besoins immédiats des membres ou de ceux impliqués dans les activités où les organisations, de par la manière dont elles sont constituées, font pression ou influent, consciemment ou inconsciemment, sur les débats politiques nationaux et les politiques de développement. Certaines organisations offrent un moyen organisé pour l'expression des intérêts des pauvres et des secteurs marginalisés de la population, tandis que d'autres agissent en qualité de défenseurs de l'État dans des formes de gouvernement qui instaurent la démocratie ou qui la renforcent.

Encadré 24 — Rôles des OSC définis au moyen d'un dialogue structuré

L'article 20 du programme d'action d'Accra renvoie explicitement aux OSC comme acteurs indépendants du développement à part entière, leurs efforts venant compléter ceux des autorités nationales et du secteur privé, sur le fondement de leurs sources potentielles, sans exclure les rôles en tant qu'acteurs du changement social. Ces rôles sont les suivants ⁽⁴⁴⁾ :

- i) mobilisation et organisation des communautés de base pour le développement social, économique et politique;
- ii) éducation au développement, sensibilisation et renforcement des capacités;
- iii) suivi/surveillance de l'action des gouvernements et des bailleurs de fonds;
- iv) prestation de services et programmation du développement (pallier les écarts, le cas échéant);
- v) création de coalitions et de réseaux;
- vi) mobilisation et exploitation des ressources de l'UE en partenariats (en particulier 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).

Les OSC apportent en outre leur propre valeur ajoutée distincte sur le fondement de leur nature en qualité d'organisations qui se régissent de façon autonome et volontaire au moyen : i) de leur approche du développement basée sur les droits; ii) de leur capacité d'atteindre les plus marginalisés et de celle à les rendre autonomes; iii) de leur capacité à réagir rapidement et avec flexibilité; iv) de leurs liens avec les besoins locaux aux dimensions pluri-nécessaires; v) du pouvoir de promouvoir et de stimuler l'innovation sociale.

⁽⁴⁴⁾ Ces rôles identifiés sont cohérents avec les résultats des consultations nationales et sectorielles du forum ouvert sur l'efficacité du développement des OSC. Voir : <http://www.cso-effectiveness.org/cadre-international,115?lang=fr>

Enfin, il semble qu'une hypothèse prévalente de transition progressive se dessine dans le rôle et les fonctions de la société civile, principalement les ONG, allant de l'assistance/la réhabilitation et de l'aide aux soins, par le biais d'activités de développement, au plaidoyer et aux moyens de pression. Ce projet évolutif est toutefois contestable dans la mesure où il est plus probable que la société civile reste plurielle et diversifiée dans ses objectifs et fonctions.

Pour davantage d'informations sur les rôles des OSC, voir document de référence n° 12 (CE, 2011a).

Le présent document s'inscrit dans les «**séries Outils et méthodes**» lancées par EuropeAid en 2007. Cette collection vise à structurer la présentation des documents méthodologiques produits par la direction sur la «qualité des opérations».

Guides méthodologiques

- Guide méthodologique (n° 1) «Guide méthodologique pour la programmation et la gestion de l'appui budgétaire», 2007
- Guide méthodologique (n° 2) «Appui aux programmes sectoriels — Couvrant les trois modalités de financement: appui budgétaire sectoriel, fonds commun et procédures spécifiques de la Commission européenne», 2007
- Guide méthodologique (n° 3) «Pour une coopération technique plus efficace»
- Guide méthodologique (n° 4) «Lignes directrices pour l'intégration de l'environnement et des changements climatiques dans la coopération au développement», 2009

Documents de référence

- Document de référence (n° 1) «Analyse institutionnelle et développement des capacités — Pourquoi et comment?», 2005
- Document de référence (n° 2) «Appui à la décentralisation et à la gouvernance locale dans les pays tiers», 2008
- Document de référence (n° 3) «Renforcement du suivi interne des projets: comment promouvoir le rôle des gestionnaires de la CE», 2009
- Document de référence (n° 4) «Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles», 2009
- Document de référence (n° 5) «Approches sectorielles en agriculture et développement rural», 2009
- Document de référence (n° 6) «Boîte à outils pour le développement des capacités», 2010
- Document de référence (n° 7) «Développement et gouvernance du secteur de l'eau — Complémentarités et synergies entre l'approche sectorielle et la gestion intégrée des ressources en eau», 2009
- Document de référence (n° 8) «Engagement et soutien parlementaire dans le monde — Stratégies et méthodologies en faveur des actions de soutien parlementaire de la CE», 2010
- Document de référence (n° 9) «Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP», 2010
- Document de référence (n° 10) «Développement et politique du commerce et du secteur privé — Programmes d'appui financés par l'aide externe de l'UE», 2010
- Document de référence (n° 11) «Bonnes pratiques émergentes sur les codes déontologiques, les principes de partenariat et les mémorandums d'accord dans le secteur de l'eau», 2010
- Document de référence (n° 12) «Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide — Améliorer la gouvernance des programmes de développement», 2011

- Document de référence (n° 13) «La lutte contre la sous-nutrition dans l'assistance extérieure — Une approche intégrée par secteurs et modalités de l'aide», 2011
- Document de référence (n° 14) «Les transferts sociaux dans la lutte contre la faim — Un instrument de référence pour les praticiens du développement», 2012
- Document de référence (n° 15) «Appui à la justice et la règle de droit — Examen — Examen des expériences passées et orientations pour les futurs programmes communautaires de coopération au développement», 2012
- Document de référence (n° 16) «Approche sectorielle (SWAP) — Étude du secteur de l'eau», 2012

Documents de réflexion

- Document de réflexion (n° 1) «La réforme du secteur public: introduction», 2009
- Document de réflexion (n° 2) «Appui à la réforme de la lutte contre la corruption dans les pays partenaires — Concepts, outils et domaines d'action», 2011
- Document de réflexion (n° 3) «Cartographies et analyses de la société civile — Une étude des tendances passées, présentes et futures», 2012

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs, hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements:

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne (http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).



Office des publications

ISBN 978-92-79-26382-8



doi:10.2783/77914