



# Collection Outils et Méthodes

## Document de référence

Encourager  
**la participation  
de la société civile**  
aux processus politiques et budgétaires

*Mai 2014*



Document de référence

Encourager la participation  
de la société civile aux processus  
politiques et budgétaires

Mai 2014

Direction générale du développement et de la coopération - EuropeAid  
Commission européenne  
Bruxelles • Luxembourg, mai 2014

**Clause de non-responsabilité :**

Le contenu de la présente publication ne reflète pas nécessairement la position ou l'opinion de la Commission européenne. Ni la Commission européenne ni aucune personne agissant au nom de la Commission n'est responsable de l'usage qui pourrait être fait des informations données ci-après.

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

\*Certains opérateurs de téléphonie mobile ne permettent pas l'accès aux numéros 00800 ou facturent ces appels.

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

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-79-45844-6

doi: 10.2841/928900

© Union européenne, 2014

Reproduction autorisée moyennant mention de la source.

Imprimé au Luxembourg

# TABLE DES MATIÈRES

<b>1. INTRODUCTION</b>	<b>1</b>
Contexte	1
Objet du document de référence	1
Définitions clés	2
<b>2. LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE AUX PROCESSUS POLITIQUES ET BUDGÉTAIRES — ÉLÉMENTS CLÉS</b>	<b>5</b>
La transparence : accès à l'information	5
Élaboration participative des politiques et du budget	8
Les mécanismes et processus verticaux de responsabilisation	10
<b>3. POINTS D'ENTRÉE POUR L'AIDE DE L'UE</b>	<b>13</b>
S'engager auprès des autorités	13
Dialogue politique	13
Appui opérationnel	15
Appui à la société civile	15
Développement des capacités en vue d'actions de plaidoyer fondées sur des éléments de preuve	16
Financement destiné à des activités spécifiques	17
Soutien à la formation d'alliances et de réseaux	18
<b>PRINCIPALES RÉFÉRENCES</b>	<b>18</b>



# Chapitre 1

## Introduction

### 1.1. Contexte

Une société civile dotée de moyens d'action constitue un élément essentiel de tout système démocratique et un atout en soi. Cette question est au cœur de la communication intitulée «Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures», qui a été adoptée par la Commission européenne en septembre 2012 et approuvée par les conclusions du Conseil européen en octobre 2012<sup>(1)</sup>.

La communication plaide en faveur d'une participation accrue de la société civile au processus d'élaboration des politiques et souligne l'importance du rôle des organisations de la société civile (OSC) dans la promotion de la transparence et de la responsabilité au niveau national. Elle revient sur une décennie de processus politiques de la CE en mettant l'accent sur le rôle de la société civile et s'appuie sur les conclusions du processus de «dialogue structuré» qui s'est déroulé entre 2010 et 2011 et sur les vastes consultations en ligne effectuées en 2012. La reconnaissance explicite, dans la communication, du rôle de la société civile en tant qu'acteur indépendant du développement s'appuie sur le programme d'action d'Accra (2010) et la déclaration de Busan (2012).

Le rôle des OSC dans la promotion de la transparence et de la responsabilité au niveau national constitue également un élément clé de la communication intitulée «La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers», qui introduit un nouveau critère d'admissibilité spécifique relatif à la transparence budgétaire et au contrôle du budget, soulignant l'importance de favoriser la responsabilité nationale et de renforcer les mécanismes de contrôle nationaux<sup>(2)</sup>. Le renforcement de la coopération avec les OSC pourrait à cet égard être un complément important au travail déjà réalisé actuellement avec les autorités nationales telles que les parlements, les institutions de médiation et les institutions supérieures de contrôle.

Les OSC peuvent également jouer un rôle important au niveau local, en veillant à ce que les hommes politiques et les fonctionnaires soient tenus responsables de la mise à disposition de services publics adaptés et efficaces. C'est l'un des messages essentiels de la communication intitulée «Accorder une autonomie accrue aux autorités locales dans les pays partenaires pour une meilleure gouvernance et des résultats plus concrets en matière de développement», qui souligne l'importance d'associer les OSC aux processus de développement au niveau local<sup>(3)</sup>.

### 1.2. Objet du document de référence

Le présent document de référence vise à fournir des orientations sur la manière d'encourager la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires nationaux. Le document s'intéresse aux niveaux tant national que local, en vue de recenser des points d'entrée pour le soutien de l'UE en matière de dialogue stratégique et d'appui opérationnel.

Le public cible comprend les membres du personnel de l'UE des délégations et au siège engagés dans un dialogue stratégique en matière d'appui budgétaire et le personnel chargé d'intégrer un engagement plus stratégique avec la société civile dans tous les instruments et programmes et dans tous les secteurs de coopération. Sont également visés les collègues concernés par les réformes du secteur public et de la gestion des finances publiques dans les pays tiers. Enfin, ce document est aussi destiné aux collègues gérant les instruments et programmes ciblant directement la société civile.

1 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:FR:PDF>

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

3 [http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/com\\_2013\\_280\\_localAuthorities\\_in\\_partner\\_countries\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/what/civil-society/documents/com_2013_280_localAuthorities_in_partner_countries_en.pdf)

Le document complète le document de référence de janvier 2011 intitulé «Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide» en se concentrant explicitement sur les processus politiques et budgétaires nationaux et sur l'engagement de l'UE auprès des autorités ainsi que des OSC. Il constitue une réponse directe à l'appel lancé dans la communication de septembre 2012 relative à la société civile en faveur d'une participation accrue de celle-ci à l'élaboration des politiques nationales.

Le document de référence se fonde sur plusieurs publications et évaluations récentes relatives à la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires (voir «Principales références» à la fin du présent document). Il s'appuie également sur un certain nombre d'entretiens avec le personnel de délégations de l'UE et sur des discussions avec les membres de délégations de l'UE qui se sont déroulées lors du séminaire de juillet 2013 organisé par la DG Développement et coopération - EuropeAid sur le thème S'engager stratégiquement auprès de la société civile : la mise en œuvre de la nouvelle politique relative aux OSC. Nous adressons nos sincères remerciements à tous les collègues qui ont apporté leur contribution à cette occasion. Les contributions, critiques et commentaires sont les bienvenus et peuvent être envoyés à l'adresse EUROPEAID-B2@ec.europa.eu.

Le reste de ce chapitre introductif fournit des précisions sur des définitions clés. Le chapitre suivant présente les facteurs considérés comme essentiels pour une participation effective de la société civile aux processus politiques et budgétaires. Le dernier chapitre propose des points d'entrée spécifiques pour l'appui de l'UE.

## 1.3. Définitions clés

«Processus politiques» est une expression générique désignant différentes étapes de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques. Les processus ne sont ni linéaires ni circulaires et peuvent durer des années ou des décennies avant de générer des changements et des résultats (le cas échéant), et les acteurs et stratégies peuvent changer au fil du temps. Certains acteurs seront formellement consultés et associés aux processus, mais beaucoup d'autres exercent aussi leur pouvoir à travers des canaux informels. En résumé, on peut qualifier les processus politiques de complexes et pluridimensionnels - voire, dans certains cas, désordonnés. Cela dit, pour décomposer le processus, on peut sommairement le découper selon les phases suivantes, qui se chevauchent quelque peu : détermination du problème et fixation d'un calendrier, consultations, rédaction d'un projet, prise de décision, mise en œuvre et, enfin, suivi et évaluation.

Les processus politiques et budgétaires sont, très souvent, lancés et menés par des autorités centrales ou locales. Dans d'autres cas, l'initiative viendra de l'extérieur - par exemple, de la société civile ou du secteur privé. Pour que les processus politiques aboutissent et soient légitimes, il est important que les différents acteurs qui y participent coordonnent leur action et partagent leurs expériences - les OSC, les instituts de recherche, les médias, les institutions gouvernementales, le secteur privé et les responsables politiques. L'exemple de l'adoption de la législation contre la violence domestique au Mozambique décrite dans l'encadré ci-dessous illustre bien à quel point un processus politique peut être long et chaotique.

### L'adoption de la législation sur la violence domestique au Mozambique

Au Mozambique, les OSC ont pris l'initiative de plaider en faveur d'une nouvelle législation sur la violence domestique afin de mieux protéger les victimes. Le processus politique s'est déroulé de 2000 à 2009, date à laquelle une loi a finalement été adoptée par le Parlement. Les organisations de femmes étaient à l'avant-garde du processus politique. Une récente évaluation souligne que l'apport d'éléments de preuve, une vraie volonté politique et la capacité à former des coalitions et à tirer parti d'initiatives et de processus complémentaires ont constitué autant de stratégies payantes. Toutefois, il en ressort également que l'action aurait bénéficié d'un rayonnement accru si davantage d'organisations avaient été associées au processus.

Source : «*Support to civil society engagement in policy dialogue*»: évaluation conjointe, rapport de synthèse, Danida, novembre 2012 ([http://www.netpublikationer.dk/um/11193/pdf/evaluation\\_synthesis\\_report.pdf](http://www.netpublikationer.dk/um/11193/pdf/evaluation_synthesis_report.pdf)).

Comparés aux processus politiques, les processus budgétaires sont généralement plus structurés et prévisibles. Le cycle budgétaire pré suppose la mobilisation de ressources, en particulier de ressources nationales. Le processus proprement dit d'élaboration du budget est un événement cyclique comportant différentes étapes, qui peut se résumer comme suit<sup>(4)</sup> :

1. **Élaboration** — le pouvoir exécutif met au point le plan budgétaire et élabore sa proposition de budget administratif et les rapports budgétaires qui les accompagnent.
2. **Approbation** — l'assemblée législative débat, modifie (si elle en a le pouvoir) et approuve le plan budgétaire. La loi de finances est mise à disposition, accompagnée de rapports des comités budgétaires législatifs.
3. **Exécution** (livraison, mise en œuvre, suivi et contrôle) — les autorités nationales et locales mettent en œuvre les politiques prévues dans le budget.
4. **Contrôle** (audit et évaluation législative) — l'institution de contrôle national et l'assemblée législative rendent compte des dépenses effectuées au titre du budget et les évaluent, et publient des rapports d'audit et des rapports du comité d'audit législatif.

Il convient toutefois de noter que les processus politiques et budgétaires sont souvent étroitement liés et ne devraient donc pas être considérés isolément — en particulier lorsqu'ils portent sur des politiques axées sur les dépenses (santé, éducation, eau, agriculture, etc.).

Aux fins du présent document de référence, on entend par **autorités** les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, l'accent étant mis sur les administrations centrales, les assemblées nationales et, au niveau local, les conseils locaux et les administrations.

Par **organisations de la société civile** on entend les structures non étatiques, à but non lucratif, non partisanes et non violentes, au sein desquelles des personnes s'organisent pour poursuivre des objectifs et des idéaux communs, qu'ils soient politiques, culturels, sociaux ou économiques. Agissant à l'échelon local, national, régional ou international, elles comprennent des organisations urbaines et rurales, formelles et informelles. C'est au travers des OSC que les citoyens peuvent participer au dialogue politique, exprimer leurs opinions et faire valoir leurs droits collectivement, et agir auprès des autorités et des autres parties prenantes pour que celles-ci rendent compte de leurs actes.

La **participation** de la société civile aux processus politiques et budgétaires peut revêtir plusieurs aspects : il peut simplement s'agir d'obtenir un meilleur accès aux informations et aux données publiques mais aussi, par exemple, de donner un retour d'information sur les processus politiques et budgétaires et d'y participer activement.

Le plus souvent, la participation s'exerce au sein d'**espaces** généralement définis comme des occasions, des moments et des moyens offrant aux citoyens la possibilité d'agir pour essayer d'influer sur les politiques, les discours, les décisions et les relations qui ont une incidence sur leur vie et leurs centres d'intérêt<sup>(5)</sup>.

Dans certains cas, la société civile est **invitée** par les autorités en tant qu'observateur, en vue d'une consultation ou même d'une participation active à la prise de décision : on parle alors d'**espaces invités**. Cette participation sera souvent institutionnalisée et, dans certains cas, elle aura une base juridique. Dans d'autres cas, ces participations seront plus temporaires et s'exerceront au sein de forums de consultation ad hoc. Citons, à titre d'exemple, les consultations de la société civile à des moments stratégiques du cycle budgétaire annuel (planification, examens annuels et élaboration des politiques), ainsi que la participation citoyenne exercée au sein d'organismes de contrôle officiels comme des commissions parlementaires permanentes. L'objet de ce type de participation sera souvent porté à la connaissance du public au préalable, et la transmission auprès de celui-ci des données collectées fait partie des bonnes pratiques admises.

4 <http://internationalbudget.org/getting-started/why-are-budgets-important/steps-budget-cycle/>

5 Gaventa J., «Reflections on the uses of the power cube approach for analysing the spaces, places and dynamics of CS participation and engagement» (Réflexions sur les utilisations de l'approche du «cube du pouvoir» pour analyser les espaces, les lieux et les dynamiques de la participation et de l'engagement de la société civile), CFP Evaluations Series N° 4, Institute of Development Studies, Université du Sussex, 2005.

Les espaces créés, en revanche, sont établis à l'initiative de la société civile et sont souvent informels, organiques et fondés sur des préoccupations et des choix communs. Au nombre des espaces créés, citons les initiatives de membres de la société civile qui militent afin de pouvoir influer sur, par exemple, la législation, les procédures de révision constitutionnelle, les conflits ayant trait à l'accaparement des terres ou les litiges concernant les services publics ou des décisions politiques.

La distinction faite entre espaces invités et espaces créés s'avère utile lorsqu'il s'agit d'évaluer les perspectives de soutien politique et financier de l'UE dans un pays donné. Toutefois, la situation ne sera jamais figée, les espaces créés pouvant parfois, avec le temps, se transformer en espaces invités et inversement.

# Chapitre 2

## La participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires — éléments clés

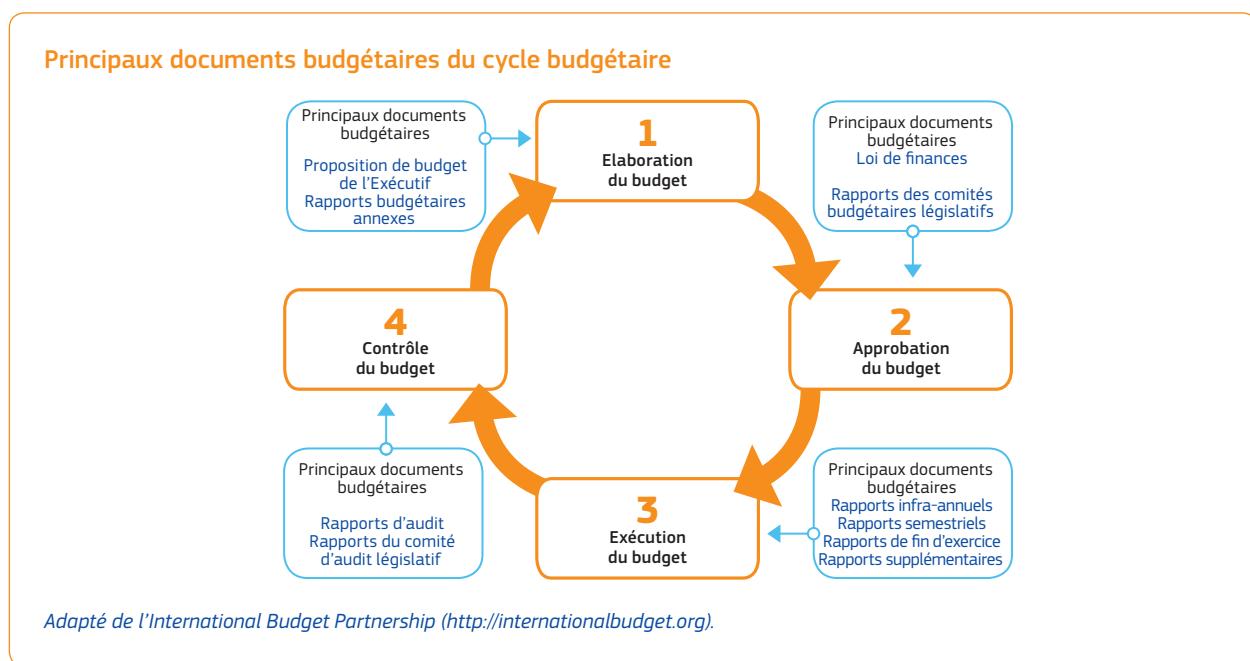
Le présent chapitre recense un certain nombre de facteurs jugés essentiels pour encourager la participation des organisations de la société civile aux processus politiques et budgétaires. Ils peuvent, d'une façon générale, être rangés dans trois grandes catégories : (i) la transparence : accès à l'information; (ii) les mécanismes d'élaboration participative des politiques et du budget et (iii) les mécanismes verticaux de responsabilisation.

### 2.1. La transparence : accès à l'information

Pour que les citoyens et la société civile soient en mesure d'influer sur les processus politiques et budgétaires et d'exercer un véritable contrôle indépendant, l'accès à l'information constitue une exigence fondamentale, au même titre que la liberté d'association, de réunion et d'expression.

De nombreux pays ont inclus des dispositions relatives à l'**accès à l'information** dans leur Constitution, et certains ont également établi des actes spécifiques à cet égard. Toutefois, ce n'est pas parce que l'accès à l'information fait l'objet de dispositions juridiques qu'il en est amélioré pour autant. En l'occurrence, les procédures relatives à l'accès à l'information doivent être faciles à comprendre et à mettre en œuvre<sup>(6)</sup>.

Pour que l'accès aux informations soit garanti, il convient aussi que les autorités **communiquent celles-ci en temps utile**. Ainsi, le cycle budgétaire ci-dessous montre les principaux documents budgétaires que les autorités sont généralement tenues de fournir tout au long du cycle budgétaire. La diffusion de ces informations est nécessaire pour permettre au public — et notamment à la société civile — de prendre part aux discussions politiques et budgétaires. La communication en temps utile de ces documents budgétaires est aussi au cœur des évaluations effectuées dans le cadre de l'appui budgétaire de l'UE. De même, l'accès aux informations concernant la mobilisation des recettes nationales et externes est également une condition préalable à un dialogue politique fructueux.



6 «Citizens and service delivery: assessing the use of social accountability approaches in the human development sectors», Banque mondiale, 2012.

Grâce à l'enquête sur le budget ouvert, le Partenariat budgétaire international [International Budget Partnership (voir encadré ci-dessous)] surveille les gouvernements de près pour déterminer dans quelle mesure ceux-ci garantissent l'accès du public aux informations budgétaires, et il fait le point sur la participation de la société civile au processus budgétaire. L'enquête fait appel à des critères reconnus au niveau international pour déterminer dans quelle mesure chaque pays satisfait à l'exigence de transparence budgétaire et à l'obligation de rendre des comptes. Les informations collectées grâce à l'enquête dans plus de 100 pays sont utilisées pour établir l'indice sur le budget ouvert (OBI), qui attribue une note à chaque pays en fonction des informations que celui-ci met à la disposition du public tout au long du processus budgétaire.

Il ressort des données disponibles les plus récentes (2012) qu'environ 40 pays fournissent peu d'informations budgétaires - voire pas du tout. En l'occurrence, de nombreux pays ne publient pas encore la proposition de budget de leur gouvernement. Par ailleurs, les documents budgétaires sont souvent insuffisamment détaillés.

### Le partenariat budgétaire international

Le Partenariat budgétaire international (ci-après PBI) a été constitué en 1997 au sein du Centre sur le budget et les priorités politiques afin de collaborer avec la société civile pour procéder à des analyses budgétaires et plaider en faveur d'une amélioration de la gouvernance et d'une réduction de la pauvreté. Le PBI investit dans la capacité de la société civile à comprendre et à analyser les budgets publics, à participer aux processus budgétaires ainsi qu'à des actions militantes fondées sur des données probantes. Il fait office de plateforme d'échange d'informations sur les travaux budgétaires menés par la société civile : ses tâches consistent notamment à développer les compétences requises pour pouvoir procéder à des analyses budgétaires et conduire des actions de sensibilisation, grâce à des formations et à une assistance technique, à évaluer et mener des actions en faveur de la transparence, de l'obligation de rendre compte et de la participation du public aux processus budgétaires, et à favoriser le partage des connaissances entre les groupes budgétaires de la société civile et d'autres parties prenantes du secteur des finances publiques.

*Source : <http://internationalbudget.org/who-we-are/>*

Le cadre d'évaluation des performances en matière de gestion des finances publiques de l'Initiative relative aux dépenses publiques et à la responsabilité financière (public expenditure and financial accountability, PEFA) fournit une évaluation de haut niveau, fondée sur des informations factuelles, des atouts et faiblesses du système de gestion des finances publiques (GFP) des pays. Il comporte un certain nombre d'indicateurs relatifs à la transparence et au contrôle, qui sont importants au regard de l'efficacité et de la responsabilisation, et pour garantir des processus budgétaires plus participatifs. Au nombre de ces indicateurs figurent notamment : l'exhaustivité des informations contenues dans la documentation budgétaire; l'accès du public aux principales informations budgétaires; la qualité et la présentation en temps voulu des rapports budgétaires infra-annuels et des états financiers annuels; l'ampleur, la nature et le suivi des audits externes et le contrôle législatif de la loi de finances annuelle et des rapports d'audit externes. Les rapports d'évaluation par pays du PEFA peuvent, notamment, être consultés sur le site (<http://www.pefa.org>). Le cadre du PEFA est actuellement en cours de révision, mais la transparence restera au cœur des évaluations.

Outre les documents budgétaires, les autorités peuvent aussi grandement faciliter le processus participatif en **mettant les données publiques en ligne** dans un format permettant aux citoyens et aux organisations de la société civile de se livrer à des analyses et des recherches en réutilisant les données. La validité et la fiabilité des données publiques constituent une autre source de préoccupation majeure. La circulation dite des données ouvertes a connu une forte expansion depuis le lancement des premiers portails de données ouvertes par le Royaume-Uni et les États-Unis en 2009. En 2011, le partenariat pour un gouvernement ouvert [Open Government Partnership (OGP)] a été lancé par huit pays fondateurs (le Brésil, l'Indonésie, le Mexique, la Norvège, les Philippines, l'Afrique du Sud, le Royaume-Uni et les États-Unis) qui ont signé une déclaration de gouvernement ouvert et présenté des plans d'action nationaux. L'OGP a ensuite été rejoint par 47 «gouvernements» supplémentaires<sup>(7)</sup>.

Il est primordial que les informations soient fournies dans des formats accessibles. Dans ce contexte, certains pays ont publié des «**budgets citoyens**» ou des consignes pour l'élaboration des budgets. Ils résument et expliquent les informations budgétaires de base dans un format accessible en utilisant un langage simple et clair. Idéalement, ils devraient être disponibles dans toutes les langues couramment utilisées dans le pays concerné. Les budgets citoyens peuvent

7 <http://www.opengovpartnership.org/>

ainsi devenir des instruments très utiles pour renforcer la participation de la société civile. L'initiative pour l'élaboration d'un budget citoyen revient aux gouvernements mais devrait être prise en consultation avec le public et la société civile. Les budgets citoyens sont généralement élaborés au niveau du gouvernement central mais peuvent tout aussi bien l'être à des niveaux infranationaux. Le partenariat budgétaire international a publié un guide à l'intention des autorités qui détaille chaque étape de l'élaboration d'un budget citoyen, depuis la conception de la stratégie jusqu'à la diffusion et l'évaluation du budget<sup>(8)</sup>.

La société civile peut également jouer un rôle essentiel en **lançant des campagnes destinées à informer les citoyens** de leurs droits et des services auxquels ils ont droit. Les OSC peuvent, par exemple, compléter l'action des autorités en résumant et en diffusant des informations budgétaires et d'autres questions complexes auprès du public au niveau local, souvent en les convertissant en des formats aisément compréhensibles. Ces actions peuvent utilement être combinées avec le développement des capacités des organisations établies au niveau local dans le domaine des connaissances budgétaires.

Enfin, la **liberté et l'indépendance des médias** jouent un rôle important dans la sécurisation de l'accès à l'information dans les journaux, à la radio et à la télévision, ainsi que sur les nouvelles plateformes médias<sup>(9)</sup>.

## 2.2. Élaboration participative des politiques et du budget

Outre un accès à l'information, il est nécessaire que les citoyens et la société civile aient une réelle possibilité de participer activement à la fixation des priorités et au processus décisionnel. Comme l'a souligné l'enquête sur le budget ouvert (2012), la plupart des pays offrent très peu de possibilités de coopération avec la société civile et le public en général.

Toutefois, un certain nombre de bonnes pratiques existent. Elles vont de la mise en place de cadres généraux de coopération entre les autorités et la société civile à des procédures plus spécifiques comme l'élaboration de budgets et la planification participatives. Toutes ces pratiques peuvent être qualifiées d'espaces invités et nécessitent une coopération entre les autorités, la société civile et les citoyens pour devenir efficaces.

Dans certains pays, **des stratégies ou des cadres nationaux** ont été mis au point afin de définir des normes pour la participation de la société civile aux processus politiques. Comme l'illustre bien le cas de l'ancienne République yougoslave de Macédoine (voir encadré ci-dessous), ceux-ci encouragent généralement la coopération entre les autorités publiques (gouvernements, parlements) et les OSC. L'objectif est de structurer le dialogue entre ces parties, de créer un environnement juridique favorable, de contribuer au développement de la société civile et d'encourager la participation citoyenne. Il peut s'agir d'engagements spécifiques destinés principalement aux autorités publiques (stratégies ou chartes) ou d'engagements à l'intention de toutes les parties (convention, accord, protocole d'accord ou principe). Quant aux questions abordées, elles peuvent présenter un intérêt pour l'ensemble de la société civile ou pour un domaine en particulier (coopération au développement, volontariat).

### Ancienne République yougoslave de Macédoine : stratégie de coopération du gouvernement avec la société civile

Le 16 juin 2012, le gouvernement de l'ancienne République yougoslave de Macédoine a adopté la «stratégie de coopération du gouvernement avec la société civile» (2012-2017) et son plan d'action. Cette stratégie a été adoptée à l'issue d'une procédure intensive et hautement consultative menée pendant près d'une année par l'entité gouvernementale responsable des ONG avec l'appui financier de l'UE. Son principal objectif est de promouvoir, soutenir et améliorer le partenariat entre le gouvernement et la société civile grâce à des mesures visant à renforcer la coopération, notamment un environnement juridique favorable.

*Source : «Étude de cas : développer une stratégie de coopération du gouvernement avec la société civile dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine» (<http://nvosorabotka.gov.mk>).*

8 «The power of making it simple: a government guide to developing citizens' budgets», IBP, avril 2012.

9 Vous trouverez de plus amples informations sur l'aide apportée aux médias et à la liberté d'expression dans trois publications réalisées à la demande de la DG Développement et coopération - EuropeAid: «Freedom of expression, media and digital communications — mapping EU media support (2000–2010)», «Freedom of expression, media and digital communications — A practical guide» et «Freedom of expression, media and digital communications — Key issues». Toutes trois sont accessibles via le lien <http://www.eidhr.eu/library>.

**L'élaboration participative du budget** est une autre méthode, plus spécifique, permettant d'associer directement les populations locales aux prises de décisions concernant les dépenses et priorités relatives à un budget public donné. Cela implique, en règle générale, que des membres de la communauté locale fixent des priorités en matière de dépenses et sélectionnent des délégués au budget qui, à leur tour, élaborent des propositions de dépenses spécifiques (avec l'aide d'experts). Sur cette base, les membres de la communauté votent pour désigner les propositions qu'ils désirent voir financées et mises en œuvre par la municipalité ou l'institution concernée.

Les OSC peuvent jouer un rôle central en rassemblant et en présentant des demandes au nom des groupes concernés et en apportant des informations capitales sur les besoins et priorités du public. Toutefois, ce sont principalement des pays avec un certain niveau d'alphabétisation qui se sont essayés à l'élaboration participative de budgets, laquelle a surtout été appliquée au niveau municipal ou institutionnel, là où l'engagement des groupes de citoyens est lié à des dépenses spécifiques associées à la vie quotidienne des individus.

Au-delà des différents processus budgétaires participatifs, la société civile et les citoyens peuvent aussi être sollicités et consultés par les pouvoirs publics au travers d'autres espaces tels que des forums consultatifs, des observatoires et des plates-formes de discussion locales ou par l'intermédiaire de sites web, de réseaux de téléphonie mobile et de programmes de radio et de télévision.

Les organisations de la société civile peuvent également être consultées par des **organismes de contrôle officiels** comme des commissions parlementaires permanentes, des groupes de travail sectoriels et diverses commissions, au sein desquels l'occasion peut être donnée à des représentants de ladite société civile de participer à l'élaboration de politiques détaillées et à la fixation de priorités, et d'influer sur les décisions.

Lorsqu'il n'existe pas de mécanismes de participation (espaces invités) ou qu'ils ne fonctionnent pas de manière satisfaisante, la société civile peut interroger les pouvoirs publics par des **stratégies plus contentieuses** (espaces créés). Une OSC, ou une coalition d'OSC, peuvent par exemple décider de soumettre un budget officieux ou une proposition d'action, ou de conduire des études indépendantes et des recherches afin de disposer d'un socle adéquat de données probantes pour pouvoir plaider leur cause. Les OSC peuvent également, en utilisant réseaux et plates-formes, réclamer l'accès aux informations et influer sur les décisions. L'exemple de la mise en place de la plate-forme sur le pétrole et le gaz au Ghana est édifiant à cet égard (voir encadré ci-dessous).

#### Ghana : la plateforme des industries extractives

Lors de la découverte de pétrole et de gaz au Ghana en 2007, une plateforme sur le pétrole et le gaz a été créée par un certain nombre d'OSC ghanéennes engagées. La plateforme a réussi à influencer la législation, qui garantit des recettes pour les dotations budgétaires en faveur des pauvres et empêche que des hommes politiques pratiquent le népotisme ou aient accès aux recettes. L'argent du pétrole est à présent investi dans l'éducation, la santé et l'agriculture. Ces résultats ont été obtenus, entre autres, grâce aux éléments probants issus de recherches conduites par des OSC et de la publication de deux rapports sur les revenus du pétrole.

*Source : délégation de l'UE au Ghana.*

Le mouvement «Lundi noir» (Black Monday) en Ouganda constitue un autre exemple éclairant de la manière dont la société civile peut agir pour surveiller l'utilisation des fonds publics même en l'absence d'espaces invités. Alors qu'à ses débuts, le mouvement combattait les autorités, certains indicateurs montrent qu'il adopte à présent une démarche plus collaborative. Reste à voir si, tant la société civile que les autorités ougandaises, parviendront à concilier différents points de vue et opinions dans le cadre de cette démarche.

### Ouganda : le mouvement «Lundi noir»

Les principaux acteurs de la société civile ougandaise ont lancé le mouvement «Lundi noir» en décembre 2012. Il s'agit d'une campagne de lutte contre la corruption qui s'articule autour de plusieurs initiatives citoyennes, dont le port de vêtements noirs les lundis en signe de deuil des deniers publics engloutis dans la corruption à grande échelle et la distribution au public d'informations et de matériel didactique sur la corruption, ainsi que de plusieurs autres activités visant à encourager les citoyens à lutter contre la corruption et les fonctionnaires corrompus. Le mouvement a été majoritairement dirigé par des OSC locales, qui soutiennent qu'en dépit de l'existence d'institutions et de lois anticorruption, les abus de pouvoir et la corruption avaient atteint des sommets sans précédent. Le mouvement publie un bulletin mensuel, dont le premier numéro, par exemple, détaillait 24 irrégularités commises entre 2000 et 2012 pour un montant total de 1 milliard de dollars de fonds publics. Au cours des premiers mois, les membres du mouvement étaient souvent arrêtés alors qu'ils distribuaient les bulletins d'information et menaient d'autres activités mais, dernièrement, le ministère des finances a manifesté un réel intérêt à travailler avec les organisations de la société civile du mouvement Lundi noir et avec d'autres militants en vue de contrôler les dépenses publiques et la responsabilité financière, en particulier au niveau local.

*Sources : délégation de l'UE en Ouganda; <http://www.actionaid.org/tags/255/3194>*

## 2.3. Les mécanismes et processus verticaux de responsabilisation

L'obligation de rendre des comptes, au niveau national, concerne les relations entre le public et les dépositaires d'une fonction publique. La responsabilisation verticale se concentre sur les relations entre les citoyens et les décideurs; il s'agit notamment de déterminer dans quelle mesure les citoyens sont à même d'amener l'État à rendre compte et à répondre à leurs besoins<sup>(10)</sup>.

La présente section expose un certain nombre de mécanismes et de processus verticaux de responsabilisation, souvent également appelés mécanismes de responsabilisation sociale, auxquels les citoyens peuvent recourir pour amener les autorités à rendre compte tout au long du cycle d'élaboration des politiques et du budget, depuis la mobilisation des recettes jusqu'à la fourniture des services. Dans certains cas, ces mécanismes sont actionnés par les autorités et ils prévoient une collaboration avec la société civile; dans d'autres cas, lorsque c'est la société civile qui prend l'initiative, ils peuvent être plus contentieux et remettre en cause les autorités, dans une certaine mesure<sup>(11)</sup>. L'exemple ci-dessous relatif à l'Afrique du Sud montre comment une collecte de données indépendante combinée ensuite à un dialogue direct avec les autorités locales et nationales peut être organisée en vue d'amener les autorités à rendre compte de leurs actes.

### Afrique du Sud : les OSC contrôlent la fourniture des services publics

En Afrique du Sud, l'organisation de défense des droits de l'homme Black Sash prend part à un travail de responsabilisation sociale et a reçu des fonds pour assurer un suivi aux points de délivrance de services (comme les dispensaires), et elle a collecté des informations auprès des citoyens sur la sécurité sociale, la santé au niveau des districts et les affaires intérieures (cartes d'identité, migrations, police). Le contrôle a consisté en des entretiens avec les citoyens quittant les points de délivrance des services publics et visait à collecter des informations sur les délais d'attente, les prestations fournies et la satisfaction générale. Les informations ont été utilisées dans le cadre d'un dialogue direct avec les institutions concernées au niveau local et national, ainsi que dans le cadre d'actions militantes fondées sur des données probantes au niveau national.

*Sources : délégation de l'UE auprès de l'Afrique du Sud; <http://www.blacksash.org.za>*

Une question courante liée aux mécanismes verticaux de responsabilisation, en particulier à ceux qui émanent de la société civile, est la force exécutoire, c'est-à-dire l'idée que les citoyens peuvent sanctionner les autorités. Dans certains des mécanismes de responsabilisation mentionnés ci-après, les citoyens et les OSC ne seront pas «juridiquement fondés»

10 «Accountability and democratic governance: Orientations and principles for development», Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE/CAD, Paris, 2011.

11 Bukenya, B. et King, S., «The contextual factors that shape social accountability», Université de Manchester, juin 2012 ([http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/ESW\\_SAcc\\_Context\\_Output1\\_Annotated\\_Bibliography\\_FINAL.pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/244362-1193949504055/ESW_SAcc_Context_Output1_Annotated_Bibliography_FINAL.pdf)).

à faire. Toutefois, de nombreuses mesures se sont avérées efficaces, en particulier lorsqu'elles étaient fondées sur des données solides émanant d'OSC compétentes et indépendantes<sup>(12)</sup>.

À cet égard, les technologies de l'information et de la communication (TIC) ont considérablement renforcé la capacité des OSC à rendre les autorités comptables grâce à des actions militantes fondées sur des données probantes. Ces nouvelles technologies présentent de nombreux avantages, dont celui de permettre de collecter, de façon rapide, peu coûteuse et en temps réel, des données sur les performances des autorités, avec des centaines, voire des milliers de participants potentiels. L'exemple ci-dessous relatif à l'Afrique de l'Est en est une bonne illustration. La capacité à rassembler des données à beaucoup plus grande échelle renforce indéniablement l'impact de tels éléments de preuve vis-à-vis des autorités.

### Afrique de l'Est : utiliser les TIC pour renforcer la responsabilisation

En Afrique de l'Est, une initiative ambitieuse nommée Huduma («service» en swahili) invite les citoyens à signaler les problèmes qu'ils rencontrent avec la fourniture des services publics, dans les secteurs de la santé, de l'éducation, de la gouvernance, des infrastructures, de l'eau et de la justice. Les informations peuvent être transmises par SMS, par courrier électronique ou en utilisant les plateformes web. L'idée est que les citoyens et les ONG travaillent de concert avec le gouvernement pour élaborer des chartes de services, qui précisent les modalités de la fourniture des services publics. En cas de défaillances de ceux-ci, Huduma relaie le signal envoyé par les citoyens et les ONG partenaires défendent leur cause. Il s'agit, avec ce modèle, d'étendre à toute une région les actions de sensibilisation fondées sur des données probantes.

Source : <http://www.huduma.info>

**Les audits sociaux et les audits citoyens** constituent une méthode spécifique de contrôle des autorités de plus en plus utilisée au niveau local. L'idée est de permettre aux citoyens qui bénéficient d'un service donné d'examiner et de comparer les informations fournies par le prestataire de services avec les informations collectées par les utilisateurs eux-mêmes (triangulation des données). Généralement, des réunions «face à face» avec le public mettent en présence utilisateurs et gestionnaires, pour leur permettre de discuter des résultats et de trouver des solutions, le cas échéant. Dans ce cadre, les OSC joueront souvent un rôle de premier plan en aidant les volontaires à acquérir les compétences nécessaires pour exécuter l'exercice d'audit social. Ici aussi les TIC peuvent s'avérer primordiales. Ainsi, au Kenya, un instrument fondé sur les TIC, élaboré par l'ONG Sodnet, a permis aux citoyens d'examiner et de faire rapport sur des projets et des dépenses liées à un fonds national de développement contrôlé par des membres du Parlement. L'instrument était fondé sur la technologie SMS qui donnait aux utilisateurs la possibilité de générer des milliers de demandes qui, ensuite, étaient rassemblées sur le site web<sup>(13)</sup>.

L'utilisation de **tableaux de bord** est une méthode grâce à laquelle, en général, les utilisateurs évaluent ou jugent la qualité des services fournis, puis rencontrent les fournisseurs de services dans le cadre de réunions en face à face. L'objectif dans ce cas est généralement d'aboutir à un accord sur les principales conclusions afin d'élaborer un plan d'action ou quelque chose de similaire en vue d'assurer un suivi, le cas échéant. Une autre démarche importante consiste à publier et à diffuser les informations collectées<sup>(14)</sup>.

Les OSC peuvent également procéder à des **enquêtes de suivi des dépenses publiques** afin de suivre le cheminement de l'argent, depuis les budgets des administrations centrales jusqu'aux prestataires de services, ou à des enquêtes d'absentéisme afin de contrôler la présence des enseignants, des médecins, etc. Ces enquêtes peuvent être des instruments de responsabilisation utiles et contribuer à repérer des anomalies dans les flux financiers. Dans de nombreux cas, elles sont financées par les organismes donateurs et font l'objet de marchés passés avec ceux-ci. Ces types d'enquêtes peuvent parfois s'avérer particulièrement ardu à mettre en œuvre, étant donné qu'ils impliquent de vastes collectes de données et de nombreuses recherches et nécessitent la collaboration des autorités<sup>(15)</sup>.

12 La publication de la Banque mondiale intitulée «Citizens and service delivery: assessing the use of social accountability approaches in the human development sectors» (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2377/657450PUB0EPI1065724B09780821389805.pdf?sequence=1>) fournit des précisions sur les éléments de preuve utilisés dans les mécanismes de responsabilisation sociale.

13 «Using ICT to promote governance», Ministère des affaires étrangères du Danemark, 2012.

14 «Citizens and service delivery: assessing the use of social accountability approaches in the human development sectors», Banque mondiale, 2012.

15 «Citizens and service delivery: assessing the use of social accountability approaches in the human development sectors», Banque mondiale, 2012.

# Chapitre 3

## Points d'entrée pour l'aide de l'UE

L'UE entend combiner dialogues et appui opérationnel pour encourager la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires. Le présent chapitre présente un certain nombre de points d'entrée pour cet appui. Dans certains cas, le dialogue constituera la démarche la plus efficace et appropriée et dans d'autres, il sera possible d'apporter un soutien opérationnel. Souvent, la démarche la plus efficace consistera à associer les deux approches.

En ce qui concerne l'appui opérationnel, une distinction peut être faite entre les initiatives contribuant à développer la capacité des autorités et les mesures visant à renforcer la capacité des OSC en tirant parti de tous les types d'instruments et de programmes, y compris l'appui budgétaire et les instruments et programmes spécifiques destinés aux OSC. Une combinaison appropriée d'instruments de financement peut être prévue pour répondre aux besoins de différents types de partenaires, de besoins et de contextes nationaux.

Le point de départ de l'aide de l'UE est une compréhension approfondie du secteur national ou sectoriel concerné<sup>(16)</sup>. Le système de responsabilisation dans un pays donné sera toujours le résultat de l'action politique, de pouvoirs et de mesures d'incitation à l'échelon local et il faut être attentif à ne pas importer tel ou tel modèle de l'extérieur. L'aide de l'UE doit plutôt être fondée sur une perspective systémique dans laquelle les relations entre les différents acteurs nationaux et internationaux sont prises en compte.

Toute action de soutien devrait éviter de créer des déséquilibres entre la société civile et les autorités, et au sein de la société civile elle-même. Toute action de soutien future devrait, dans la mesure du possible, s'appuyer sur ce qui existe déjà plutôt que de créer ou d'encourager des processus et des institutions qui ne cadrent pas avec le contexte local<sup>(17)</sup>. Enfin, il est important d'accorder une attention particulière aux questions de genre et aux inégalités entre les hommes et les femmes, afin de garantir l'inclusion et de veiller à ce qu'aucune frange de la population ne soit exclue des actions qui sont menées.

### 3.1. S'engager auprès des autorités

#### Dialogue politique

Dans le cadre de son dialogue avec les autorités, l'UE peut encourager les pays partenaires à rendre la **législation** plus favorable. À cet égard, il pourrait être pertinent de plaider en faveur d'un meilleur accès à l'information, que ce soit par l'adoption d'une législation sur l'accès à l'information et/ou en rendant disponibles des documents et données spécifiques. Le respect et la protection de droits fondamentaux tels que la liberté d'expression (en ligne et hors ligne), de réunion et d'association devrait également rester au cœur du dialogue avec les autorités.

En ce qui concerne la question de la **transparence budgétaire**, la publication de l'indice sur le budget ouvert (OBI) a incontestablement renforcé l'intérêt des autorités nationales à discuter de la transparence du processus budgétaire. L'exemple ci-dessous, relatif au Cambodge, montre clairement comment un dialogue de l'UE avec les autorités sur la base de l'OBI a abouti à la prise de mesures concrètes et positives.

<sup>16</sup> Le document de réflexion de la Commission européenne de septembre 2012 sur les tendances passées, présentes et futures en matière de cartographies et d'évaluations de la société civile fournit des orientations utiles à ce sujet (<http://capacity4dev.ec.europa.eu/t-and-m-series/document/concept-paper-nr-3-mappings-and-civil-society-assessments>).

<sup>17</sup> «Accountability and democratic governance - Orientations and principles for development», lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE/CAD, Paris, 2011.

### Cambodge : application d'instruments du partenariat budgétaire international

La délégation de l'UE au Cambodge a utilisé avec succès les instruments du partenariat budgétaire international dans son dialogue stratégique. Elle a utilisé l'OBI et le PEFA comme points d'entrée pour ses discussions avec le gouvernement et le forum des ONG, qui ont abouti à un certain nombre d'initiatives et d'idées. Parmi ces initiatives figurent l'affectation par secteurs de toutes les ressources et dépenses nationales et extérieures, récurrentes et d'investissement, dans le budget national, la publication de la proposition de budget de l'exécutif, l'élaboration d'un budget adapté aux besoins des citoyens, reposant sur des consignes budgétaires existantes, et l'élaboration et la publication en temps voulu de rapports d'audit.

*Source : délégation de l'UE au Cambodge; <http://internationalbudget.org>*

D'autres initiatives et campagnes régionales et mondiales peuvent également sous-tendre le dialogue politique. Ainsi, l'UE a soutenu l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) visant à encourager la bonne gouvernance et la transparence dans le secteur minier et des hydrocarbures. L'ITIE est une coalition de gouvernements, d'entreprises et d'organisations de la société civile qui cherchent à promouvoir la vérification et la publication intégrale des versements des entreprises et des recettes publiques tirées de l'exploitation pétrolière, gazière et minière<sup>(18)</sup>. La déclaration de gouvernement ouvert est un autre point d'entrée possible pour un dialogue avec les autorités.

Une autre priorité pour le dialogue politique de l'UE avec les autorités peut être de plaider en faveur de la **mise en place d'espaces invités** qui permettront aux OSC de maintenir un dialogue régulier et constructif avec les autorités. Lorsqu'il n'existe pas d'espaces invités, l'UE peut jouer un rôle en préconisant la création de tels espaces et la mise en place de dialogues plus formels avec les autorités, par exemple en organisant des séminaires et des réunions. Les dialogues stratégiques nationaux ou sectoriels devraient inclure tous les acteurs concernés, tels que les OSC et les acteurs du secteur privé, le cas échéant, ainsi que les gouvernements partenaires, les autorités locales, les parlements et d'autres institutions nationales. Plusieurs délégations de l'UE possèdent une expérience de l'organisation de discussions aussi bien avec les gouvernements qu'avec les représentants de la société civile - par exemple sur les objectifs du millénaire pour le développement.

L'UE peut également se servir du **dialogue sur l'appui budgétaire** avec les autorités pour inciter la société civile à participer aux discussions sur les droits de l'homme et d'autres questions politiques plus larges. Les lignes directrices sur l'appui budgétaire de l'UE recommandent qu'une stratégie de dialogue soit élaborée pour dégager les meilleures méthodes et plateformes de dialogue dans ce contexte précis<sup>(19)</sup>. De nombreux programmes d'appui budgétaire ont déjà pris l'initiative d'associer les acteurs de la société civile à des consultations et auditions sur la planification, l'élaboration et le suivi de budgets par l'intermédiaire d'espaces invités (par exemple, planification et réunions concernant l'examen annuel).

### Appui opérationnel

Dans le domaine de l'aide financière, les autorités peuvent être intéressées par des **interventions en matière de développement des capacités** destinées à sensibiliser les agents du secteur public à la nature des informations pouvant être partagées et à la manière dont la participation peut être organisée. D'une manière générale, ce développement des capacités est destiné au personnel des ministères et aux membres des parlements et des autorités locales et doit leur permettre de fournir les informations nécessaires aux citoyens et à la société civile et de s'engager auprès d'eux avec succès. Les capacités de communication et de négociation permettant d'interagir avec, entre autres, les groupes de citoyens et les OSC sont tout aussi importantes. Il convient d'envisager l'intégration de ce type d'aide à des programmes déjà existants.

18 <http://eiti.org/eiti>

19 Lignes directrices sur l'appui budgétaire, Commission européenne, septembre 2012.

Parmi les autres points d'entrée figure l'aide apportée à la publication et à la diffusion de documents politiques et budgétaires et, d'une manière plus générale, à des initiatives «Données ouvertes». La décision de rendre accessibles au public des données gouvernementales implique souvent qu'un travail considérable soit réalisé pour en améliorer la qualité et les consolider. Il ressort des expériences de plusieurs délégations de l'UE qu'il est important d'aider les autorités à rendre les informations et les données disponibles, autant au niveau central, qu'au niveau local. D'autres fournisseurs d'aide tels que la Banque mondiale participent également activement à ces travaux, notamment au travers de l'initiative BOOST; la collaboration avec les gouvernements nationaux permet d'améliorer la qualité des données concernant les dépenses, et la création de bases de données faciles à utiliser permet d'alimenter les débats sur les dépenses publiques et les discussions avec les organisations de la société civile<sup>(20)</sup>.

Des initiatives internationales comme le partenariat budgétaire international (voir l'encadré ci-dessus), qui fournit toute une série d'outils prêts à l'emploi relatifs à la participation aux processus budgétaires aux gouvernements, donateurs et OSC, sont une vraie source d'inspiration et offrent des instruments de soutien des autorités en ce qui concerne la participation de la société civile aux processus budgétaires.

Le soutien aux autorités peut être fourni par l'intermédiaire de programmes d'appui sectoriel de l'UE, de programmes de gouvernance au sens large et de gestion des finances publiques, ainsi que par des enveloppes consacrées à l'appui institutionnel dans le cadre de l'appui budgétaire.

## 3.2. Appui à la société civile

La présente section porte sur les manières les plus directes d'inciter la société civile à participer activement aux processus politiques et budgétaires. Un engagement stratégique avec la société civile requiert au préalable un dialogue structuré avec les OSC locales. Pour être constructif, ce dialogue doit être prévisible, transparent et avoir lieu en temps utile. Il est important que le dialogue couvre un large éventail d'OSC, allant des échelons locaux aux échelons nationaux, et comprenant des organisations urbaines et rurales.

En ce qui concerne le soutien opérationnel, les principaux points d'entrée comprennent le développement de capacités à long terme en vue de la réalisation d'actions de plaidoyer fondées sur des éléments de preuve, l'octroi de fonds à court terme pour permettre des actions spécifiques et un soutien aux mises en réseau.

En règle générale, l'appui apporté par l'UE devrait avoir pour objectif de permettre aux OSC de respecter leurs propres priorités et de mener à bien leurs programmes d'action politique dans le cadre des priorités spécifiques de l'UE définies pour un pays donné. Le financement peut provenir de programmes et d'instruments spécifiquement conçus à l'intention des OSC ou de programmes sectoriels, et il vise à renforcer le rôle et les capacités des OSC à participer activement à l'élaboration, à la mise en œuvre et au suivi de politiques et stratégies nationales. Le soutien spécifique est souvent fourni à la suite d'appels à propositions ou, lorsque cela est justifié, par attribution directe ou par un financement des programmes.

Il est essentiel que l'UE s'engage auprès d'OSC comptables de leurs actes et transparentes, attachées comme elle à obtenir de meilleurs résultats en matière de développement et de progrès social et qui partagent avec elle les valeurs fondamentales que sont la paix, la liberté, l'égalité des droits et la dignité humaine. Quant aux OSC, elles doivent être indépendantes et représentatives et/ou posséder des compétences qui facilitent leur participation aux processus budgétaires et politiques, comme l'analyse budgétaire, le suivi des dépenses, etc.

20 De plus amples informations sur BOOST sont disponibles à l'adresse suivante : <http://g.worldbank.org/UXOPVF5YMO>.

## Développement des capacités en vue d'actions de plaidoyer fondées sur des éléments de preuve

La nécessité d'un soutien accru au développement des capacités dans le domaine des actions de plaidoyer fondées sur des éléments de preuve a été confirmée par plusieurs évaluations récentes ainsi que par la consultation en ligne menée afin de contribuer à la communication sur la société civile de la Commission européenne<sup>(21)</sup>. Cet appui au développement des capacités peut être axé sur tout un éventail de compétences, comme des activités de lobbying et de plaidoyer, des négociations et des actions de communication, l'établissement de preuves ou la constitution de dossiers, ce qui permet aux OSC de définir, comprendre, analyser et présenter les questions politiques et budgétaires et d'en assurer le suivi, afin de garantir qu'elles aient le retentissement voulu. Il peut aussi s'agir de compétences dans des domaines tels que la formation juridique, la prise de parole en public et l'organisation de campagnes publiques, ou encore de compétences rédactionnelles et linguistiques, ce qui permet aux OSC et aux citoyens de s'engager activement auprès des institutions publiques. De nombreux programmes et projets financés par l'UE visent déjà ce domaine directement, par exemple le projet mené en Géorgie, exposé dans l'encadré ci-dessous.

### Géorgie : améliorer la qualité du dialogue politique des OSC avec le Parlement

L'objectif global du projet de dialogue politique soutenu par l'UE et mis en œuvre par la Westminster Foundation for Democracy (WFD) en Géorgie est de mettre en place des OSC qui soient les plus susceptibles de contribuer, à long terme, au dialogue politique avec le Parlement géorgien sur toute une série de questions relatives aux principaux domaines de la politique européenne de voisinage. L'action cible les OSC qui ont de bonnes raisons de s'engager auprès du Parlement mais qui ont toujours eu des difficultés à le faire en raison d'un manque de compétences, de connaissances, d'occasions et/ou de ressources. À la suite d'un appel à manifestation d'intérêt, le WFD a sélectionné 15 OSC dont elle a développé la capacité à mener des travaux de recherche, élaborer des politiques fondées sur des données probantes et mener des actions de plaidoyer. Les organisations de la société civile ont eu l'occasion de dialoguer avec les parlementaires, d'une part dans le cadre d'une visite d'étude conjointe organisée au Parlement du Royaume-Uni et d'autre part en venant faire part de leurs préoccupations aux parlementaires au cours d'une séance plénière du Parlement. Cette dernière activité s'inscrivait dans le cadre de la première journée portes ouvertes à l'intention des OSC organisée au Parlement, qui sera institutionnalisée à la suite de la signature d'un protocole d'accord entre la société civile et le Parlement et aura désormais lieu tous les ans.

*Source : délégation de l'UE en Géorgie.*

Un domaine particulièrement important qu'il convient de consolider est la capacité des OSC à commander, utiliser et critiquer des travaux de recherche d'où il est possible de retirer des informations probantes sur lesquelles fonder une participation éclairée et critique. Ce domaine est généralement sous-financé, or il est d'une grande importance lorsqu'il s'agit de mener des actions de plaidoyer bien documentées. Des groupes de réflexion et des OSC fondées sur des universités sont des acteurs clés, et l'existence d'une recherche adéquate et bien documentée constitue un point d'entrée important pour le dialogue politique, notamment sur les conditions du marché du travail, la corruption, les aspects ethniques, la participation citoyenne et les droits des minorités.

Enfin, les OSC peuvent aussi faire appel au développement des capacités pour mieux tirer parti des possibilités qu'offrent les TIC, notamment celle d'utiliser des téléphones mobiles pour collecter des données en temps réel et à grande échelle et disposer ainsi de données permettant de mener des actions de plaidoyer efficaces fondées sur des éléments probants.

21 «Support to civil society engagement in policy dialogue - évaluation conjointe : rapport de synthèse», Danida, novembre 2012. ([http://www.netpublikationer.dk/um/11193/pdf/evaluation\\_synthesis\\_report.pdf](http://www.netpublikationer.dk/um/11193/pdf/evaluation_synthesis_report.pdf)).

## Financement destiné à des activités spécifiques

Outre l'aide au développement de capacités à long terme, le soutien de l'Union peut également être utilisé pour permettre aux OSC de mener des actions de sensibilisation spécifiques. Il peut s'agir de fonds opérationnels permettant de voyager, de faire de la recherche, d'élaborer des propositions de politiques et d'interagir avec les autorités et d'autres parties prenantes. Ce soutien peut également s'avérer utile lorsqu'il est associé à des fonds d'aide au développement des capacités à long terme. C'est, par exemple, la démarche qui a été suivie par l'UE lorsqu'elle a soutenu la participation de la société civile à la stratégie nationale du Maroc en matière d'égalité hommes-femmes, telle qu'elle est décrite dans l'encadré ci-après.

### Maroc : doter la société civile des moyens nécessaires pour participer à la stratégie nationale en matière d'égalité hommes-femmes

À la suite de la décision de l'UE de fournir un appui budgétaire à la stratégie du Maroc en matière d'égalité hommes-femmes - le «plan gouvernemental pour l'égalité» -, la délégation de l'UE au Maroc a associé et consulté, conjointement avec les autorités marocaines, les principales organisations de défense des droits des femmes afin de définir des indicateurs de performance. Ces organisations sont restées associées au suivi de la mise en œuvre de cette stratégie et participent au dialogue stratégique régulier, y compris durant les missions de suivi. En complément de ce programme d'appui budgétaire, un soutien de l'UE a été apporté par l'intermédiaire de l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH) à l'une de ces organisations en vue de développer sa capacité à assurer le suivi de la stratégie nationale, en associant un réseau de partenaires de la société civile.

*Source : délégation de l'UE au Maroc.*

## Soutien à la formation d'alliances et de réseaux

Les actions de plaidoyer et les efforts visant à fournir des preuves requièrent souvent l'utilisation de vastes réseaux et alliances, du niveau local jusqu'aux forums politiques régionaux, nationaux et internationaux. Aussi est-il important de soutenir les alliances horizontales entre les secteurs et aux niveaux local/infranational, ainsi que les liens verticaux du niveau local au niveau national. Il peut s'agir d'un soutien aux activités de réseautage entre des organisations opérant au niveau des collectivités et des OSC plus solides et des groupes de réflexion au niveau national. Comme dans de nombreux autres cas, les TIC peuvent ici aussi changer la donne et permettre aux OSC à tous les niveaux de partager les informations et de communiquer entre elles rapidement.



# Principales références

## Participation de la société civile

Document de conclusion, «Dialogue structuré pour un partenariat efficace», mai 2011([https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/e/ea/FINAL\\_CONCLUDING\\_PAPER.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/e/ea/FINAL_CONCLUDING_PAPER.pdf)).

Lien vers la version en français - [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/c/c1/FINAL\\_Document\\_de\\_conclusion.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/c/c1/FINAL_Document_de_conclusion.pdf)

Communication de la Commission européenne intitulée «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, 12 septembre 2012 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0492:FIN:EN:PDF>).

Lien vers la version en français - [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/1/1f/Com\\_492\\_fr.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/1/1f/Com_492_fr.pdf)

Commission européenne, EuropeAid, «Impliquer les acteurs non étatiques dans les nouvelles modalités d'aide — Améliorer la gouvernance des programmes de développement», Collection Outils et méthodes, document de référence n° 12, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2011 ([http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/254a\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/254a_en.pdf)).

Lien vers la version en français - [https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-engaging-non-state-actors-new-aid-modalities-201101\\_fr\\_2.pdf](https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-engaging-non-state-actors-new-aid-modalities-201101_fr_2.pdf)

Conclusions du Conseil sur «Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe aux côtés de la société civile dans le domaine des relations extérieures», 3 191ème session du Conseil «Affaires étrangères» (Développement), Luxembourg, 15 octobre 2012 ([http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/foraff/132870.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/132870.pdf)).

Lien vers la version en français - [https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/e/ec/Conclusions\\_conseil\\_fr.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/fpfis/mwikis/aidco/images/e/ec/Conclusions_conseil_fr.pdf)

Assistance technique aux organisations de la société civile (TACSO), «Les organisations de la société civile et la participation des citoyens», TACSO 2011 ([http://tacso.org/doc/doc\\_manual\\_4.pdf](http://tacso.org/doc/doc_manual_4.pdf)).

## Obligation de rendre compte

«Accountability and democratic governance : orientations and principles for development», Lignes directrices et ouvrages de référence du CAD, OCDE/CAD, Paris, 2011 (<http://www.oecd.org/dac/governance-development/Orientations%20and%20principles%20CROPS.pdf>).

«Citizens and service delivery: assessing the use of social accountability approaches in the human development sectors», Banque mondiale, 2012 (<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/2377/657450PU-BOEPI1065724B09780821389805.pdf?sequence=1>).

«Using ICT to promote governance», Ministère des affaires étrangères du Danemark, 2012 (<http://um.dk/en/~/media/UM/English-site/Documents/Danida/Partners/Research-Org/Research-studies/Using%20ICT%20to%20Promote%20Governance%202012.ashx>).

## Processus politiques

Court, J. e.a., «Policy engagement - How civil society can be more effective», Overseas Development Institute, Londres, 2006 (<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/200.pdf>).

Commission européenne, EuropeAid, «Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les interventions sectorielles», Collection Outils et méthodes, document de référence n° 4, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2008 [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/149a\\_governance\\_layout\\_090306\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/149a_governance_layout_090306_en.pdf)  
Lien vers la version en français - [http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-governance-in-sector-operations-200811\\_fr\\_2.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/methodology-tools-and-methods-series-governance-in-sector-operations-200811_fr_2.pdf)

Commission européenne, EuropeAid, «Cartographies et analyses de la société civile : une étude des tendances passées, présentes et futures», Collection Outils et méthodes, document de réflexion n° 3, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, 2012 (<http://capacity4dev.ec.europa.eu/t-and-m-series/document/concept-paper-nr-3-mappings-and-civil-society-assessments>).

Lien vers la version en français - <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-governance-civilsociety/document/cartographies-et-analyses-de-la-soci%C3%A9t%C3%A9-civile>

Gaventa J., «Reflections on the uses of the power cube approach for analysing the spaces, places and dynamics of CS participation and engagement», CFP Evaluations Series N° 4, Institute of Development Studies, Université du Sussex, 2005 ([http://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/11/reflections\\_on\\_uses\\_powercube.pdf](http://www.powercube.net/wp-content/uploads/2009/11/reflections_on_uses_powercube.pdf)).

Sutton, R., «The policy process: an overview», Overseas Development Institute, Londres, 1999 (<http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/2535.pdf>).

«Support to civil society engagement in policy dialogue - évaluation conjointe : «rapport de synthèse», Danida, novembre 2012 ([http://www.netpublikationer.dk/um/11193/pdf/evaluation\\_synthesis\\_report.pdf](http://www.netpublikationer.dk/um/11193/pdf/evaluation_synthesis_report.pdf)).

## Processus budgétaires

Lignes directrices sur l'appui budgétaire, Commission européenne, septembre 2012 ([http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget\\_support\\_guidelines\\_part-2\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/how/delivering-aid/budget-support/documents/budget_support_guidelines_part-2_en.pdf)).

Lien vers la version en français -[http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/guidelines-budget\\_support-2012\\_fr\\_0.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/guidelines-budget_support-2012_fr_0.pdf)

Communication de la Commission européenne, «La future approche de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers», COM(2011) 638 final, 13 octobre 2011 (<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0638:FIN:EN:PDF>).

Lien vers la version en français - [http://www.europarl.europa.eu/registre/docs\\_autres\\_institutions/commission\\_europeenne/com/2011/0638/COM\\_COM\(2011\)0638\\_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/registre/docs_autres_institutions/commission_europeenne/com/2011/0638/COM_COM(2011)0638_FR.pdf)

«Open Budget Partnership: rapport annuel 2012», International Budget Partnership ([http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Annual-Review-2012\\_final-edition\\_Digital-Edition-1.pdf](http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/IBP-Annual-Review-2012_final-edition_Digital-Edition-1.pdf)).

«The power of making it simple: a government guide to developing citizens' budgets», International Budget Partnership, avril 2012 (<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizen-Budget-Guide.pdf>).

## Sites web

Capacity4Development — <http://capacity4dev.ec.europa.eu/>

International Budget Partnership — <http://internationalbudget.org/>

Partenariat pour le gouvernement ouvert — <http://www.opengovpartnership.org/>

Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE) — <http://eiti.org>

Mouvement mondial pour la transparence Budgétaire, la redevabilité et la participation (BTAP) - <http://globalbtap.org/2013/>

Ce document fait partie de la « **Collection Outils et méthodes** » lancée par EuropeAid en 2007. Cette collection vise à structurer la présentation des documents méthodologiques publiés par la direction sur la « Qualité des opérations ». La collection comprend trois sous-collections : les lignes directrices, les documents de référence et les documents de réflexion. D'autres titres de cette collection incluent :

## Lignes directrices

- Lignes directrices (n°1) « Programmation, conception et gestion de l'appui au budget général »
- Lignes directrices (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
- Lignes directrices (n°3) « Pour une coopération technique plus efficace » — 2009
- Lignes directrices (n°4) « Guidelines on the Integration of Environment and Climate Change in Development Cooperation » — 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 la gouvernance locale dans les pays tiers » — 2007
- Document de référence (n°3) « Renforcer le contrôle interne de projet : comment améliorer le rôle des gestionnaires de tâches de l'UE » — 2007
- Document de référence (n°4) « Analyse et prise en compte de la gouvernance dans les opérations sectorielles » — 2008
- Document de référence (n°5) « Approches sectorielles dans l'agriculture et le développement rural » — 2008
- Document de référence (n°6) « Boîte à outils pour le développement des capacités » — 2009
- 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) « Engaging and Supporting Parliaments Worldwide Strategies and methodologies for EC action in support to parliaments » — 2010
- Document de référence (n°9) « Appui à la réforme de la justice dans les pays ACP » — 2010
- Document de référence (n°10) « Trade and Private Sector Policy and Development — Support programmes financed by EU external assistance » — 2010
- Document de référence (n°11) « Emerging good practice on Codes of Conduct, Partnership Principles and Memorandums of Understanding in the Water Sector » — 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) « Encourager la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires - Un instrument de référence pour les praticiens du développement » — 2012
- Document de référence (n°15) « Support for Justice and the Rule of Law — Review - Review of past experience and guidance for future EU development cooperation programmes » — 2012

## Documents de réflexion

- Document de réflexion (n°1) « Réforme du secteur public : Introduction » — 2009
- Document de réflexion (n°2) « Supporting Anti-Corruption Reform in Partner Countries — Concepts, Tools and Areas for Action » — 2011
- Document de réflexion (n°3) « Mappings and Civil society assessments — a study of past, present and future trends » — 2013

Commission européenne

**Document de référence : Encourager la participation de la société civile aux processus politiques et budgétaires**

Luxembourg : Office des publications de l'Union européenne

2014 — 28 p. — 21x29,7 cm

ISBN 978-92-79-45844-6

doi: 10.2841/928900

## Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

### Publications gratuites :

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>) ;
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne. Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu> ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

### Publications payantes :

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

### Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne) :

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



Office des publications

ISBN 978-92-79-45844-6  
9 789279 458446



doi: 10.2841/928900