



Rapport 2017 de CONCORD sur les Délégations de l'UE

Vers un partenariat
plus efficace avec
la société civile

CONCORD
European NGO confederation for relief and development



European NGO confederation for relief and development

À PROPOS DE CE RAPPORT

CONCORD suit les relations entre les Délégations de l'Union européenne (DUE) et les organisations de la société civile (OSC) dans les pays partenaires depuis 2005, c'est-à-dire depuis que l'UE a décidé de déconcentrer une bonne partie de la gestion et de l'administration de son financement du développement vers les Délégations.

À l'origine, l'analyse de CONCORD se concentrait sur les questions d'accès au financement, de passation de contrats et de conformité ; depuis 2014, le contenu de ce rapport sur les DUE a été élargi à la place de la société civile dans la programmation de l'aide communautaire et dans le dialogue politique entre l'UE, les gouvernements partenaires et la société civile.

Prenant comme point de départ la communication de la Commission européenne « Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures », ce rapport 2017 entend contribuer à un dialogue constructif et fondé sur des éléments probants entre les DUE et la société civile du point de vue de leurs modalités d'interaction et de coopération, dans le but de protéger et d'élargir l'espace alloué à la société civile et de promouvoir un environnement propice.

À PROPOS DE CONCORD

CONCORD est la confédération européenne des ONG d'aide d'urgence et de développement.

CONCORD est constituée de:

28

plates-formes

20

réseaux

03

membres associés

qui représentent plus de 2 600 ONG, soutenues par des millions de citoyens à travers toute l'Europe.

Notre confédération regroupe des ONG de développement afin d'accroître leur influence politique au niveau européen et mondial. Ensemble, nous militons pour des politiques européennes qui promeuvent un développement économique, social et environnemental fondé sur les droits de l'homme, la justice et l'égalité des sexes. Avec nos alliés régionaux et mondiaux de la société civile, nous œuvrons pour des politiques de l'UE cohérentes et qui promeuvent un développement durable dans les pays partenaires.

Remerciements

Auteur du rapport : Patrícia Magalhães Ferreira (consultante indépendante)

Supervision et pilotage : Karine Sohet (ACT Alliance EU) – Présidente du groupe Délégations de l'UE

Coordination : Claudia Conticello (secrétariat de CONCORD Europe)

Traduction : Patrice Deladrier

Maquette et mise en page : <http://www.profigrafik.sk>

Le groupe Délégations de l'UE du pôle 3 de CONCORD, Promouvoir l'espace alloué à la société civile, a défini les orientations générales du présent rapport et largement contribué à sa rédaction.

Les membres du groupe DUE dont les noms suivent ont supervisé les cinq exemples-pays :

- Pilar Campos Guàrdia (Plan International EU Office) et Omar García (Care International EU Office) : Cambodge
- Julieta González (ACT Alliance EU) et Carolina Diaz Bravo (Child Fund Alliance) : Honduras
- Lucia Conti et Dania Tondini (AVSI – CONCORD Italie) : Kenya
- Barbara Stricker et Isabell Meenen (SOS Children's Villages International) : Mali
- Mabel Grossi (Solidar) : Tunisie

Ruth Faber (EU-CORD) et Anna Dahlman (DSW - VENRO) ont apporté leurs éclairages et largement contribué à ce rapport, en particulier pour la partie financement et appui de projets.

Care International et ChildFund Alliance ont contribué financièrement à la production et à la traduction de ce rapport.

Pour plus d'informations sur ce rapport, veuillez contacter Zuzana Sládková, coordinatrice du plaidoyer et des politiques chez CONCORD (zuzana.sladkova@concordeurope.org).

TABLE DES MATIÈRES

1. Introduction	6
2. Engagement des Délégations de l'UE avec la société civile dans les pays partenaires	9
2. 1. Importance de l'appui des Délégations de l'UE à la société civile	9
2. 2. Efforts déployés afin de promouvoir un environnement propice à la société civile au niveau national	10
2. 3. Dialogue avec les OSC et leur participation à la coopération de l'UE	14
2. 4. Feuilles de route par pays de l'UE pour un renforcement de l'engagement stratégique avec les OSC	17
2. 5. Financement et appui aux projets	20
3. Recommandations	26
Sigles et abréviations	28
Publications périodiques de Concord	29

Le présent rapport, les 5 exemples-pays, l'analyse des données de l'enquête et une note méthodologique sont disponibles sur le site: <https://concordeurope.org/what-we-do/promoting-civil-society-space/eu-delegation-report>

1. Introduction

Ce document de CONCORD, intitulé « Rapport 2017 sur les Délégations de l'UE – Vers un partenariat plus efficace » est le dernier maillon en date d'un travail de suivi de plus de dix ans sur les relations entre les Délégations de l'Union européenne (DUE) et les organisations de la société civile (OSC) dans les pays partenaires.

Prenant comme point de départ la communication de la Commission européenne « Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures », **ce rapport 2017 analyse spécifiquement les modalités au travers desquelles les DUE soutiennent un environnement propice à la société civile (SC) au niveau national et promeuvent leur participation au développement et à l'élaboration des politiques.**

Le cadre politique et institutionnel de l'UE apporte son soutien à la société civile et lui accorde une place centrale dans la gouvernance démocratique et dans l'édification de sociétés équitables et inclusives. Ces dernières années, l'UE s'est efforcée de développer un engagement plus stratégique et d'instaurer un dialogue structuré avec les OSC dans les pays partenaires. Cet effort a essentiellement consisté à intégrer cette question dans tous les instruments et programmes de coopération, ainsi que dans tous les secteurs de la coopération de l'Union, en conférant aux DUE un rôle d'autant plus important. Avec le Traité de Lisbonne et la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) afin de fournir un cadre plus cohérent à l'ac-

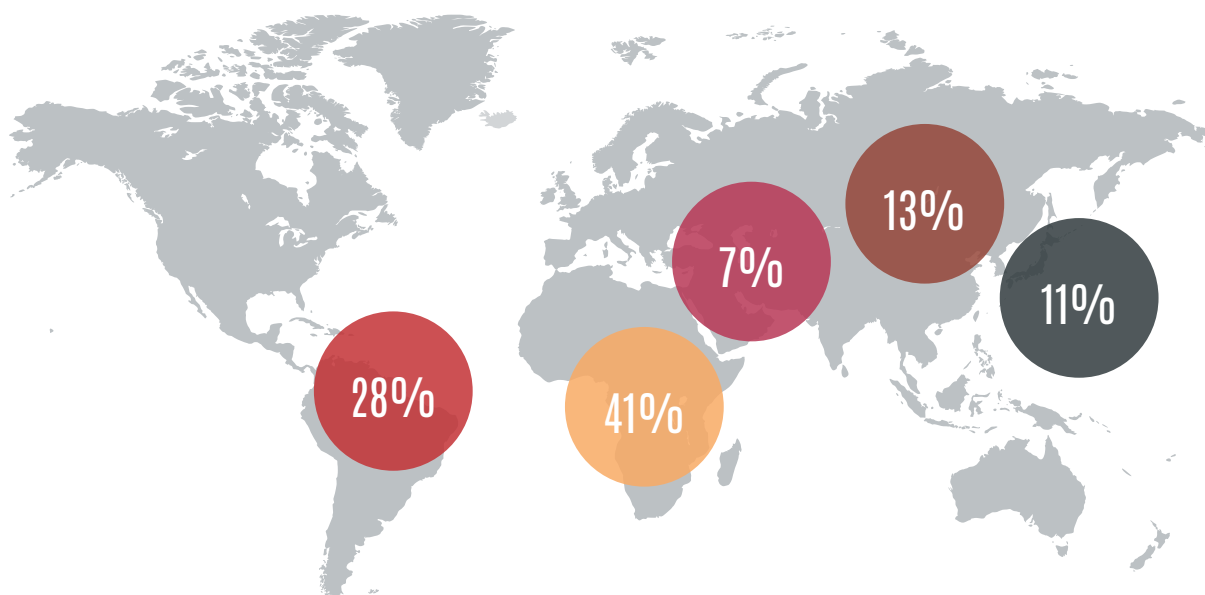
tion extérieure de l'Union, la mission des DUE dans la mise en œuvre des politiques extérieures de l'UE et dans le dialogue politique avec les gouvernements partenaires a été renforcée. Au niveau international, l'UE est un partenaire de premier plan dans le domaine de la coopération au développement et entretient un dialogue approfondi avec la société civile dans divers forums internationaux tels que le Partenariat mondial pour une coopération efficace au service du développement.

Adoptée en 2012, la communication de la Commission européenne (CE) « *Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'Europe avec la société civile dans le domaine des relations extérieures* »¹ a ouvert une nouvelle ère dans les relations entre l'UE et la société civile et dans l'appui fourni par l'UE à la société civile dans ses multiples rôles. Cette communication a eu des incidences pratiques sur le rôle des DUE vis-à-vis de la société civile. En 2013, l'UE s'est lancée dans l'élaboration de feuilles de route par pays pour l'engagement avec la société civile, afin de renforcer sa coopération stratégique et son dialogue structuré avec les États membres (EM), d'une part, et les OSC, d'autre part.

Notre analyse s'attache essentiellement à répondre aux trois priorités de la communication de la CE : **i) promouvoir un environnement propice pour les OSC dans les pays partenaires, ii) encourager une participation constructive et structurée des OSC aux politiques intérieures des pays**

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

FIGURE 1. RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES RÉPONDANTS



* La liste complète des pays est disponible dans la note méthodologique sur le site : <https://concordeurope.org/what-we-do/promoting-civil-society-space/eu-delegation-report>

TOTAL: 392

partenaires, au cycle de programmation de l'UE et aux processus internationaux, et (iii) accroître la capacité des OSC locales à exercer plus efficacement leur rôle d'acteurs indépendants du développement.

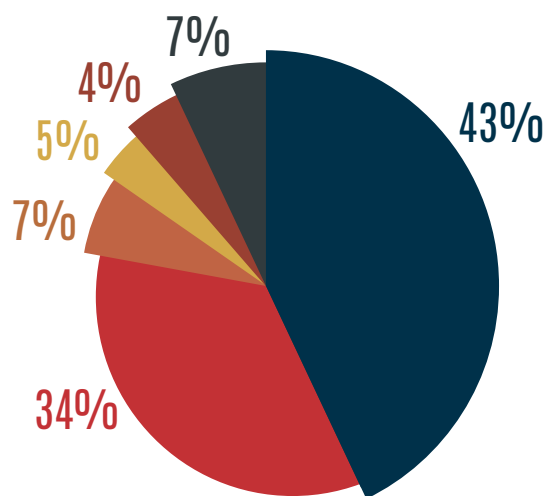
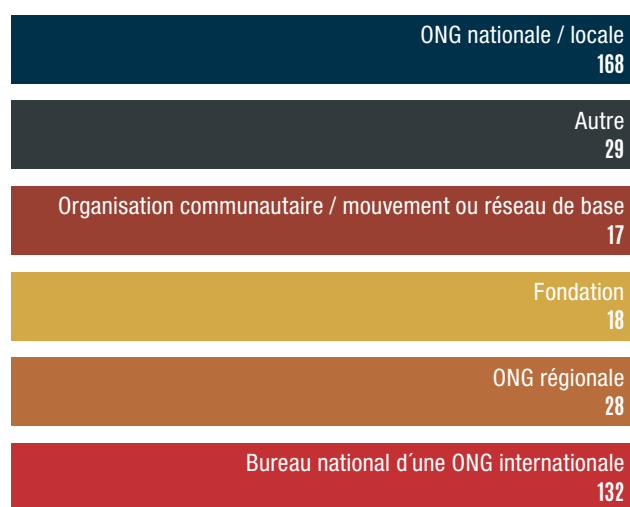
Notre recherche a également pour objectif d'évaluer dans quelle mesure le processus de préparation et de mise en œuvre des feuilles de route par pays pour l'engagement avec la société civile a contribué à améliorer les relations entre les DUE et la société civile et si cela a fait une différence dans l'appui fourni par l'UE à la société civile (et, si oui, dans quelle mesure).

Les conclusions de notre analyse se fondent sur un ensemble des données quantitatives et qualitatives ; les premières ont été recueillies au travers d'une enquête en quatre langues effectuée auprès d'OSC du monde entier ; les secondes proviennent d'études plus détaillées dans cinq pays. Les résultats de l'enquête ont été plus largement analysés en fonction des tendances au niveau des politiques, des priorités et des modalités de financement de l'UE, et en tenant compte des rapports et recommandations antérieurs de CONCORD. L'enquête a permis de recueillir 450 réponses au total, dont 392 en provenance de 86 pays ont été validées. La plupart des réponses sont venues d'Afrique (162) et d'Amérique latine et des Caraïbes (109). 43% des répondants étaient des OSC nationales ou locales, et 34% des bureaux locaux d'ONG internationales (voyez les Figures 1 et 2). Un grand nombre de réponses proviennent également de plates-formes nationales et régionales ou d'organisations faîtières, qui forment le gros

de la catégorie « autres » de la Figure 2. Les études plus approfondies du Honduras, du Kenya, du Mali, du Cambodge et de la Tunisie basées sur des entretiens semi-structurés et des questionnaires écrits auprès d'acteurs ciblés complètent et étayent les résultats de cette enquête, en décrivant de manière plus détaillée les leçons apprises et en livrant une analyse contextuelle plus approfondie. Vous les trouverez sur le site web de CONCORD.

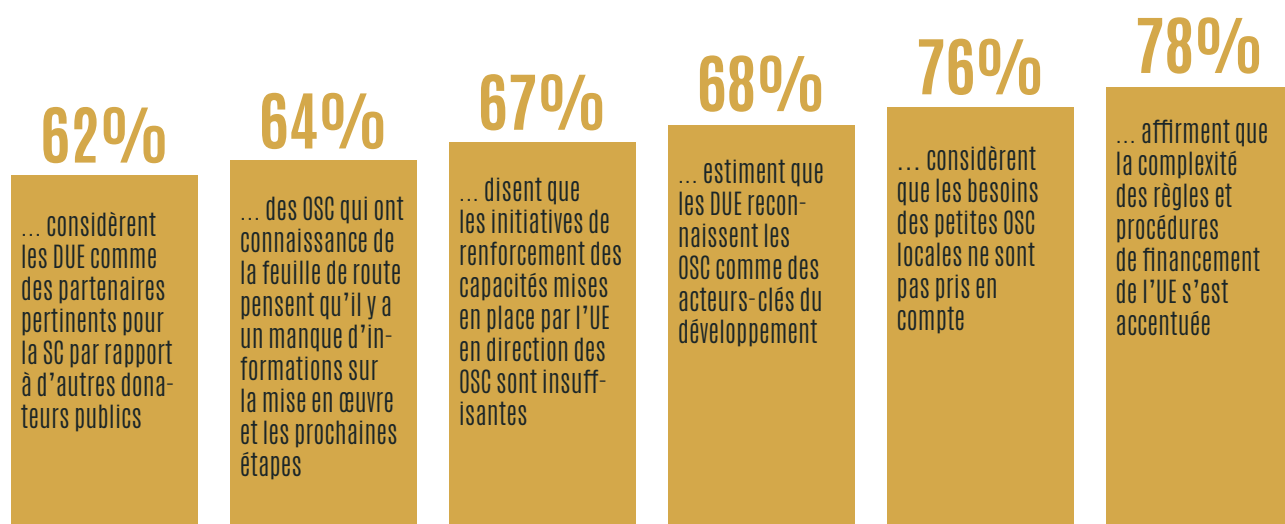
Ce rapport entend contribuer à un dialogue constructif et fondé sur des éléments concrets entre les DUE et la société civile afin d'améliorer leurs modalités d'interaction et de coopération dans le but de protéger et d'élargir l'espace alloué à la société civile et de promouvoir un environnement propice. Ce rapport montre qu'un dialogue régulier et structuré entre les DUE et la société civile donne des résultats positifs et qu'il existe de bonnes pratiques qui valent la peine d'être partagées. Très souvent, cependant, nous constatons que beaucoup reste à faire pour réaliser les ambitions qui sous-tendent la Communication de 2012 et les feuilles de route. Nous voudrions plus particulièrement **souligner certains aspects de la relation entre les DUE et les OSC qui sont essentiels pour atteindre ces objectifs.**

FIGURE 2. RÉPARTITION DES RÉPONDANTS PAR TYPE D'ORGANISATION



TOTAL: 392

Faits marquants



D'après les résultats de l'enquête

- La SC estime que l'UE et ses États membres devraient davantage se servir de leur poids politique afin de protéger et de promouvoir l'espace alloué à la société civile. Cela devrait faire partie intégrante du dialogue politique entre l'UE et les gouvernements partenaires, tant dans le cadre du dialogue sur les droits de l'homme que dans celui des processus électoraux, de la coopération sectorielle, de la coopération économique et commerciale ou de tout autre processus de dialogue.
- Un dialogue structuré entre les DUE (et éventuellement les ambassades des EM de l'UE) et la SC est indispensable pour atteindre les trois objectifs de la communication de la CE de 2012 et pour convertir les feuilles de route en véritables processus stratégiques ayant une incidence sur l'environnement propice à la SC. Lorsqu'un tel dialogue existe, il devrait être le lieu d'un échange franc et ouvert sur ce que chaque intervenant, en fonction de son mandat, peut faire pour protéger et promouvoir l'espace de la SC.
- De nombreuses OSC reconnaissent l'utilité de la feuille de route pour la SC : cet outil permet aux DUE de mieux appréhender la situation et le paysage de la SC ; il permet aussi d'élargir et d'approfondir le dialogue entre les DUE et la SC, mais le manque de visibilité et d'information sur la feuille de route et la faible implication des OSC ont au stade de sa mise en œuvre ne leur permettent pas d'être en mesure de saisir et d'évaluer la nature stratégique de la feuille de route.
- Les ressources, les capacités et la connaissance réciproque sont essentielles à un engagement efficace entre les DUE et la SC ; les deux parties devraient accorder plus d'attention et de ressources à l'établissement de bonnes relations stratégiques entre tous les départements des DUE et un plus large éventail d'acteurs de la SC.
- Dans les processus de coordination et de programmation conjointe des donateurs il est impératif de prendre en compte l'environnement et le financement de la société civile comme des éléments-clés ; le mécanisme de coordination entre les donateurs devrait permettre de faciliter l'accès des OSC au dialogue politique et aux prises de décisions sectorielles, et fournir un point d'appui à leurs positions.
- Il ne peut y avoir de consultation efficace de la société civile ni de coopération stratégique à long terme entre les DUE et les OSC sans une bonne communication ni la transmission d'informations à la fois pertinentes, opportunes et émancipatrices pour la SC.
- Un soutien constant à la structuration, à la coordination et à l'apprentissage collectif au sein de la société civile, tout en ouvrant des espaces de dialogue à un large éventail d'OSC, s'avère primordial si l'on veut que la SC exerce un rôle actif dans la gouvernance démocratique, la reddition de comptes et l'élaboration des politiques.
- Le soutien aux initiatives prises par la SC dans le domaine du renforcement des capacités, de l'apprentissage, de la recherche, de l'action politique et du plaidoyer est un bon moyen de renforcer les OSC en tant qu'acteurs du développement de plein droit, à tous les niveaux, du local au régional, et de les mettre en capacité de défendre leur espace et leurs droits.
- Les instruments et les modalités de financement doivent être harmonisés et simplifiés et leur mise en œuvre adaptée au contexte afin que tous les acteurs de la SC puissent jouer leur rôle. Cela permettra d'établir des partenariats de qualité entre les OSC, et entre celles-ci et d'autres acteurs du développement (autorités locales, départements ministériels, monde universitaire, secteur privé, etc.).

2. Engagement des Délégations de l'UE avec la société civile dans les pays partenaires

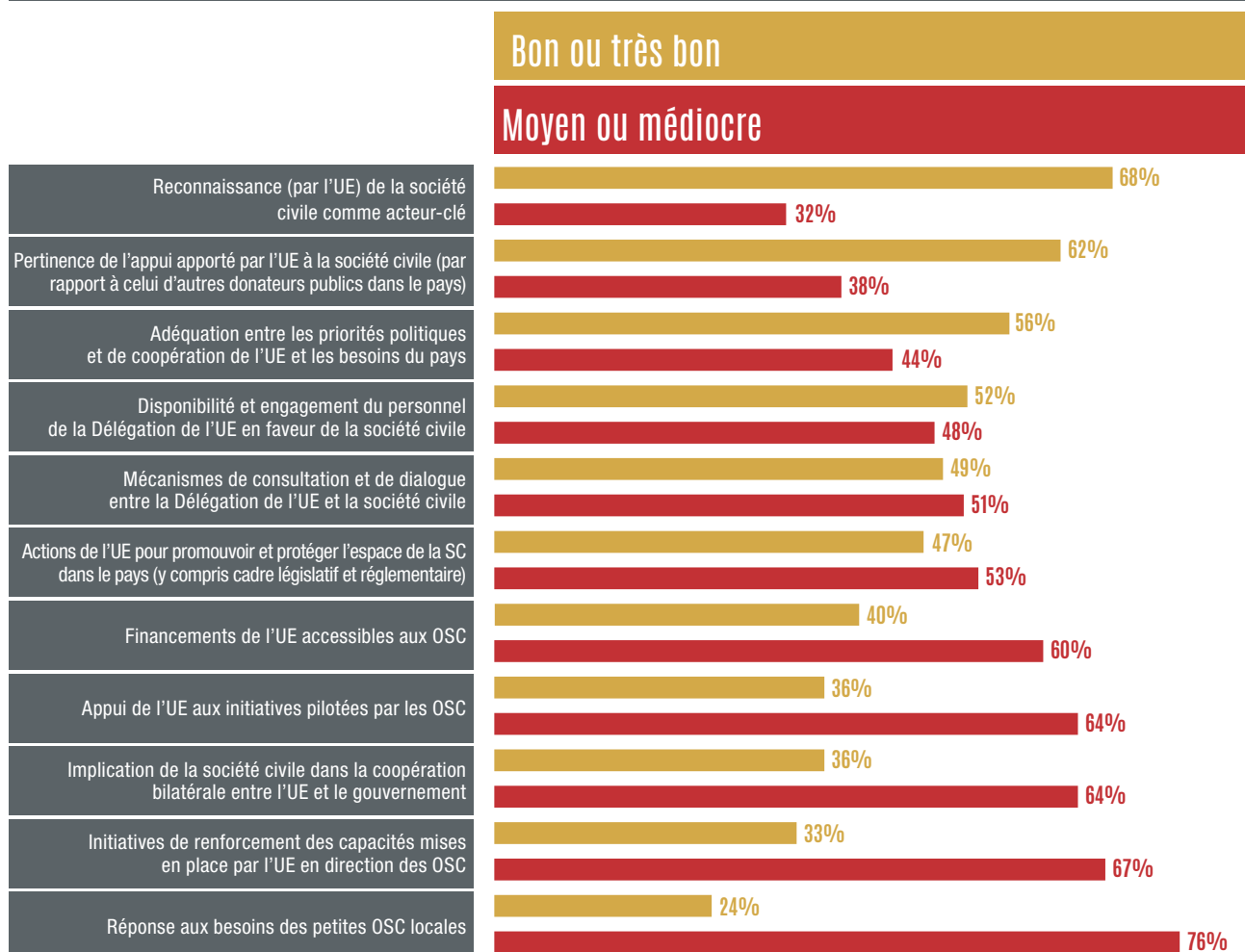
2.1. IMPORTANCE DE L'APPUI FOURNI PAR LES DÉLÉGATIONS DE L'UE À LA SOCIÉTÉ CIVILE

Les répondants soulignent l'importance de l'appui fourni par les DUE à la société civile. La majorité d'entre eux (68%) estiment que la reconnaissance par l'UE de la société civile comme un acteur-clé du développement est « bonne » ou « très bonne » et que le soutien de l'UE à la société civile est pertinent ou très pertinent (62%) (Figure 3). **Les institutions de l'UE et les EM apparaissent généralement comme des partenaires importants pour la société civile, en comparaison notamment d'autres donateurs publics dans le pays.** Les répondants de certains pays qualifient de déterminant le soutien apporté par la DUE à la société civile dans des contextes politiques et de gouvernance particuliers (en Tunisie, par exemple, au cours de la transition vers la démocratie, ou encore au Mali, après le coup d'État).

Les répondants reconnaissent le bien-fondé des politiques et des priorités de l'UE au regard des besoins de chaque pays, mais s'inquiètent en même temps de ne pas trop savoir comment ces priorités sont fixées. Lorsqu'on les interroge sur des aspects précis du soutien apporté par l'UE à la société civile de leur pays, les répondants estiment généralement que beaucoup reste à améliorer, s'agissant en particulier de la réponse apportée aux besoins des petites OSC locales (76% trouvent ce soutien moyen ou médiocre), des initiatives de renforcement des capacités mises en place par l'UE (67%) et de l'appui de l'UE aux initiatives pilotées par les OSC (64%) (Figure 3).

Environ 64% des répondants ne sont pas satisfaits de **l'implication de la société civile dans la coopération bilatérale entre l'UE et leur gouvernement** (Figure 3). Cette insatisfaction est à rapprocher du sentiment général que le soutien de la société civile n'est pas une priorité pour les DUE vu que les

FIGURE 3. QUEL JUGEMENT PORTEZ-VOUS SUR LE RÔLE DE LA DÉLÉGATION DE L'UE DU POINT DE VUE DU DIALOGUE, DE L'ENGAGEMENT ET DE L'APPUI À LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS VOTRE PAYS ?



pouvoirs publics sont généralement les principaux partenaires de l'UE en matière de coopération et que l'UE alloue la majeure partie de ses financements directement aux gouvernements, par l'entremise d'un appui budgétaire ou d'autres modalités de coopération. Dans certains pays, on a l'impression que la coopération économique et commerciale (les négociations commerciales, les accords d'association, la coopération avec le secteur privé, par exemple) sont plus importantes que la coopération au développement. Il convient toutefois de noter que les secteurs prioritaires et les priorités thématiques de la coopération bilatérale de l'UE ont été fixés par les Programmes indicatifs nationaux (PIN) 2014-2020 et par d'autres documents de programmation, dont les Programmes indicatifs pluriannuels des programmes thématiques. L'examen à mi-parcours de ces documents, prévu en 2017, pourrait être l'occasion d'impliquer davantage la SC dans ces dossiers.

S'agissant de la volonté des DUE de rencontrer la société civile et de dialoguer avec elle, 51% des répondants notent une évolution positive au cours des trois dernières années, moins de 10% une tendance négative, et 39% ne constatent aucun changement majeur. La plupart des répondants attribuent la tendance positive au facteur humain, c.-à-d. à **la qualité des ressources humaines**, autrement dit à l'engagement, à la volonté de dialoguer et à l'ouverture au dialogue du personnel des DUE, plutôt qu'à des changements majeurs au niveau des instruments ou des politiques de l'UE.

Les répondants qui n'évaluent pas l'engagement des DUE avec les OSC de façon aussi positive soulignent malgré tout l'importance des ressources humaines. Les DUE voient leurs missions et domaines de responsabilité se multiplier, alors qu'elles manquent de ressources humaines. Elles sont appelées à réaliser une multitude d'activités (politiques, diplomatiques, techniques, de coordination, etc.) ; or, et c'est particulièrement vrai en ce qui concerne le soutien et le dialogue avec la société civile, la multiplication des documents, instruments et processus stratégiques ne s'accompagne pas d'un renforcement équivalent des ressources ou du personnel dédié, ce qui pourrait évidemment faire toute la différence pour structurer davantage l'engagement et le dialogue.

Il en va de même pour les EM, où l'on relève une action plus efficace dès lors que du personnel est spécifiquement missionné pour s'engager avec la société civile (au sein des ambassades allemande et espagnole au Honduras, par exemple), contrairement à ce que l'on voit lorsque les problématiques liées à la société civile sont saucissonnées dans une multitude de projets et d'instruments et qu'aucun interlocuteur n'est spécifiquement désigné au niveau des ambassades.

2. 2. EFFORTS DÉPLOYÉS AFIN DE PROMOUVOIR UN ENVIRONNEMENT PROPICE À LA SOCIÉTÉ CIVILE AU NIVEAU NATIONAL

Les OSC sont confrontées à un nombre croissant de problèmes complexes, au rang desquels la généralisation des contextes restrictifs et répressifs.² Ceux-ci se caractérisent par des lois et des pratiques qui restreignent les possibilités d'accès au financement des OSC et/ou qui imposent une supervision et un contrôle approfondis sur les affaires internes des organisations. Dans certains pays, la répression des organisations de défense des droits de l'homme ou des défenseurs des droits de l'homme est une réalité qui revêt diverses formes allant du harcèlement administratif à la criminalisation en passant par des campagnes diffamatoires, la détention arbitraire, voire la torture ou l'assassinat.

Dans la mesure où l'espace accordé à la société civile tend à se réduire dans de nombreux pays, les OSC demandent à l'UE de s'activer pour défendre la société civile et les droits de l'homme et pour faciliter le dialogue politique avec les gouvernements. Les DUE connaissent toutes sortes de situations dans leur dialogue avec les autorités publiques, en fonction de la situation interne du pays (type de gouvernement et dynamique politique, volonté de discuter de la législation et des cadres réglementaires, points d'entrée disponibles), de l'héritage et de l'historique de leur dialogue avec le gouvernement et de la place et de la priorité qu'elles accordent elles-mêmes à ces questions. Les résultats mettent en lumière certaines dimensions et tendances importantes.

Certes, le champ d'action des DUE est limité, mais elles pourraient en faire plus. Dans de nombreux pays, les OSC se rendent bien compte que la marge de manœuvre des DUE est restreinte lorsqu'il s'agit de plaider la cause de la société civile dans leur dialogue avec les pouvoirs publics. De même, les OSC européennes, qui sont souvent des partenaires ou des soutiens des OSC nationales et locales, n'ont que peu de prise sur les gouvernements, souverains dans leurs décisions, et ne peuvent se substituer aux OSC nationales dans leurs actions de plaidoyer. Il importe néanmoins que les acteurs de l'UE (les DUE et les États membres de l'UE), dans le cadre de leur mandat, se servent de tous les instruments et points d'entrée dont ils disposent dans leur dialogue politique avec les autorités nationales pour aborder les sujets de préoccupation de la société civile. La réduction de l'espace alloué à la société civile est une préoccupation des OSC que les DUE peuvent appuyer de diverses manières : en assouplissant et en accélérant le recours aux mécanismes existants de soutien aux militants et aux OSC, en rendant visite aux

² Voyez CIVICUS (2016). *Rapport sur l'état de la société civile 2016. Rapport complet en anglais* : <http://www.civicus.org/index.php/socs2016> ; *Note de synthèse en français* : http://www.civicus.org/documents/reports-and-publications/SOCS/2016/summaries/State-of-Civil-Society-Report-2016_Exec-Summary-FR.pdf

défenseurs des droits de l'homme en prison, en demandant des procès équitables et une enquête indépendante sur l'assassinat de défenseurs des droits de l'homme, en élargissant leur soutien au processus électoral à d'autres interventions que la simple observation du scrutin, etc. Dans le cadre du dialogue politique, les DUE peuvent soulever des questions sensibles comme les droits de l'homme, la liberté d'expression, la participation à des événements nationaux ou internationaux, dénoncer les procédures administratives complexes et le contrôle excessif exercé sur les OSC, parler des inégalités et des problèmes liés à la pauvreté, et du fait que les OSC sont précisément mandatées pour les réduire. Les DUE devraient continuer de défendre avec force le financement communautaire des projets d'OSC, en particulier dans les pays où cette pratique est mal vue et assimilée à du financement de l'étranger.

Pour les DUE, il n'est guère évident de concilier leur rôle de plus en plus politique et axé sur la coopération bilatérale avec l'adoption de positions fermes pour protéger la société civile. Dans certains pays, le fait que les DUE puissent travailler directement avec le gouvernement peut être perçu par les OSC comme incompatible avec le discours de l'UE sur la redevabilité démocratique et la gouvernance transparente. Ce sentiment est d'autant plus vif lorsque la DUE, l'EM ou d'autres acteurs internationaux présents dans le pays laissent entendre que les OSC devraient participer à la discussion, à la planification ou à la mise en œuvre de politiques nationales auxquelles elles n'adhèrent pas forcément. Le travail politique effectué par les DUE auprès des autorités d'un pays, même s'il n'est généralement pas dévoilé au public, devrait être mieux expliqué aux acteurs de la société civile afin de ne pas leur donner l'impression d'une approche incohérente ou à deux poids, deux mesures. Un dialogue structuré et permanent entre la DUE et la société civile est le meilleur moyen d'éviter les erreurs d'interprétation.

Les questions se rapportant à l'environnement propice pour la SC devraient être discutées à un niveau supérieur au sein des DUE, en concertation avec les partenaires de l'UE et dans le cadre du dialogue politique. Dans les DUE, ces questions ne sont parfois abordées que sous un angle technique ou restent du ressort exclusif des points focaux de la société civile. Dans certains cas, cependant, elles mériteraient d'être débattues à un niveau supérieur. Au Cambodge par exemple, les partenaires européens en ont discuté au sein du groupe européen et ont avisé le parlement et plusieurs ministères de leur inquiétude depuis l'adoption, en 2015, d'une loi relative aux associations et aux ONG. Au Kenya, en revanche, il n'y a aucune coordination entre les donateurs de l'UE autour de ces questions ; les amendements à la loi sur les organisations d'utilité publique (PBO Act, 2013)³ et d'autres obstacles législatifs ne sont pas une priorité du prochain dialogue politique

³ Voyez les problèmes soulevés par le PBO Act et ses amendements à cette adresse : <http://pboact.or.ke/>

entre l'UE et le gouvernement kenyan. Au Honduras, il n'y a aucune implication à haut niveau de la DUE sur des sujets tels que la réforme des systèmes d'enregistrement des OSC.

Les DUE peuvent s'appuyer sur les cadres nationaux de discussion existants pour promouvoir la participation de la société civile à l'élaboration des politiques et au dialogue politique avec les pouvoirs publics. Dans de nombreux pays, les dialogues sectoriels bénéficient rarement de la présence des pouvoirs publics et des partenaires internationaux et nationaux. Néanmoins, là où les pouvoirs publics promeuvent des groupes / débats sectoriels conjoints, certaines DUE préconisent leur élargissement aux OSC afin qu'elles puissent contribuer au dialogue politique. Ceci suppose néanmoins que les OSC se coordonnent afin de faire valoir leurs points de vue dans ce dialogue, ce qui n'est pas toujours une mince affaire. Dans certains cas, les DUE exhortent aussi les gouvernements à mettre en place des tables de discussion ou des groupes techniques sur des sujets qui préoccupent la société civile (le Groupe de travail technique sur les questions foncières au Cambodge, par exemple, le Comité consultatif sur la foresterie au Honduras, ou encore l'appui à l'implication des OSC dans la supervision budgétaire ou dans la lutte contre la corruption au Mali). En Tunisie, dans le cadre de l'Accord d'Association, la DUE agit comme facilitateur d'un dialogue tripartite entre la DUE, les pouvoirs publics et les OSC au sein duquel des questions telles que l'état de droit ou la lutte contre le terrorisme sont discutées. Ce dialogue comprend aussi des comités multi-acteurs thématiques sur des questions telles que la migration, la justice, les droits économiques et sociaux ou l'égalité de genre. La participation des OSC est coordonnée et appuyée par le Réseau Euro-Méditerranéen des Droits de l'Homme grâce à un projet financé par la CE (IEDDH). Il s'agit d'un exemple de bonne pratique unique dans la région qui permet aux OSC de partager leurs préoccupations et positions avec les services publics. Ailleurs, les pouvoirs publics sont conviés à prendre part à des groupes et à des discussions entre partenaires du développement. C'est ainsi, par exemple, que le Secrétaire aux affaires humaines a participé à une réunion du « Grupo Enlace » au Honduras – un mécanisme de dialogue entre les OSC honduriennes et un groupe d'ambassadeurs des pays donateurs.

Les DUE doivent impérativement utiliser les financements de manière stratégique afin de favoriser un environnement propice à la SC. L'appui qu'elles fournissent aux droits de l'homme et à d'autres sujets sensibles provient essentiellement de l'Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH), qui finance les projets de la société civile dans ce domaine, et du programme thématique Organisations de la société civile-Autorités locales (OSC-AL). Les DUE et les États membres de l'UE figurent parmi les principaux donateurs des OSC travaillant sur des sujets plus politiques et plus sensibles. Ils soutiennent divers projets, en matière de sensibilisation

aux droits de l'homme, de promotion de l'égalité de genre, de prise en compte de sujets problématiques dans le contexte national (l'expropriation des terres, la gestion des ressources naturelles, par exemple), de renforcement du pouvoir des citoyens et des communautés, de renforcement des réseaux défendant les points de vue de la société civile et, plus généralement, de renforcement des capacités de plaidoyer des OSC. Dans certains pays, l'appui technique et financier fourni par certaines DUE à la décentralisation, aux réformes démocratiques sous-nationales et aux partenariats locaux (les budgets participatifs, les partenariats ONG-gouvernance locale pour relever conjointement les défis locaux, les appels à propositions sur la décentralisation et la déconcentration, par exemple) participent aussi à l'avènement d'un environnement plus propice au plan local. Outre les appels à propositions traitant spécifiquement des questions relatives aux droits de l'homme et à d'autres sujets politiquement sensibles, plusieurs organisations insistent aussi sur le soutien financier que les DUE accordent aux réseaux et aux plates-formes de la société civile (à la fois généraux et sectoriels), au titre du programme thématique OSC-AL et du Fonds européen de développement (FED).

Tous ces instruments de financement occupent une place essentielle dans la préservation et l'expansion de l'espace et du rôle des OSC. Un appui plus soutenu serait néanmoins nécessaire pour inverser la tendance observée dans certains pays et pour maintenir la société civile au cœur de la gouvernance démocratique, du processus de développement et de l'aide humanitaire. Les gouvernements utilisent souvent la lutte contre le terrorisme et d'autres lois de nature sécuritaire comme prétextes pour restreindre l'accès à l'aide étrangère ; d'après la société civile, c'est un problème que les principaux donateurs et partenaires politiques, dont l'UE, pourraient contribuer à résoudre en haussant le ton.

Le renforcement des capacités est le maillon faible de l'engagement avec la société civile. Tant l'enquête que les études de cas montrent que le renforcement des capacités est le talon d'Achille des priorités énoncées dans la stratégie de l'UE à l'égard de la société civile et dans les feuilles de route de l'UE en faveur de l'engagement avec les OSC. Les DUE, même lorsqu'elles soutiennent activement le renforcement des capacités des OSC et les consultent à propos de leurs besoins et de leurs aspirations en la matière, éprouvent de grosses difficultés à mettre en place un programme cohérent à moyen ou à long terme qui aille au-delà de quelques événements de formation ad hoc. D'une part, les OSC tendent à se concentrer sur des formations en matière de collecte de fonds et demandent essentiellement des formations techniques en élaboration de propositions et en gestion de projets tout en affichant un intérêt et des connaissances moindres pour d'autres types de renforcement des capacités institutionnelles (apprentissage d'un métier, mentorat, coaching, plaidoyer, etc.). De l'autre, les DUE

ont du mal à intégrer de plus vastes initiatives de renforcement des capacités dans leurs programmation et leurs activités quotidiennes, faute de moyens humains et financiers.

On peut néanmoins citer quelques exemples d'initiatives positives prises par les DUE dans ce domaine : développement des capacités de recherche des OSC afin d'étayer leur plaidoyer sur des données probantes (au Mali, via le Forum des organisations de la société civile (FOSC), au Cambodge, via le Comité de coopération pour le Cambodge (CCC), au Chili, via l'Association chilienne de ONG, etc.) ; financement individuel d'ONG travaillant avec des organisations locales pour renforcer les capacités dans un domaine ou un secteur particulier (la gestion des forêts et des ressources naturelles au Cambodge, par exemple) ; initiatives de formations spécifiques axées sur l'application et l'interprétation de la législation (un programme de formation en français au Cambodge, un programme de la DUE en matière de justice au Kenya, par exemple). Au Mali, le renforcement des capacités institutionnelles des OSC relève d'une initiative conjointe de la DUE, de la Suède, du Danemark, du Canada et de la Suisse qui financent conjointement le PAOSC II (Programme d'appui aux organisations de la société civile) financé par le FED.

Par ailleurs, des éléments et des activités de renforcement des capacités apparaissent souvent dans les projets financés par l'UE et mis en œuvre par la société civile ainsi que dans les plans stratégiques de la plupart des OSC, en particulier des ONGI. Très souvent, cependant, les ONGI ne dispensent la formation technique qu'aux partenaires associés aux projets financés par l'UE. À défaut de la cohérence et de la coordination nécessaires, un risque de duplication des efforts n'est pas à écarter.

Certains États membres de l'UE soutiennent activement des ONGI ou des réseaux qui fournissent un appui aux OSC nationales / locales en matière de renforcement des capacités, de dialogue/coordination et de plaidoyer. Au Kenya, par exemple, la Suède soutient le Groupe de référence des OSC et deux projets se rapportant à la liberté d'expression et à l'égalité. Ce dernier programme vise à renforcer les capacités de la société civile locale au travers d'évaluations des besoins, de subventions en cascade ou de démarrage, et d'une facilitation du dialogue et de réunions de coordination. Les bonnes pratiques et les leçons tirées de ce programme devraient être prises en compte par les DUE et, à supposer qu'elles paraissent pertinentes pour le spectre plus large des OSC, incluses dans les plans conjoints DUE-OSC en matière de renforcement des capacités.

Soutien à un environnement propice : exemples tirés de l'expérience de terrain*

Dans un certain nombre de pays, on a le sentiment que les DUE pourraient en faire bien plus pour promouvoir et protéger l'espace accordé à la société civile...

« Au cours de ces dernières années, le ressenti des ONG qui travaillent en Bolivie est que leur espace de participation se rétrécit, que le gouvernement ne valorise ni ne soutient leur action et que, dans ces circonstances défavorables, l'UE ne déploie pas suffisamment d'efforts pour modifier ce scénario. »

ONG nationale, Bolivie

« La Délégation de l'UE n'a pas publié une seule déclaration où elle se serait fait l'écho des inquiétudes suscitées par le rétrécissement de l'espace alloué aux OSC au Pakistan. Nous ne la voyons faire aucun effort pour changer cet état de fait ni pour s'appuyer sur les divers instruments dont l'UE dispose. La DUE a déployé peu d'efforts pour s'engager avec les réseaux ou les organisations qui combattent farouchement ce rétrécissement de l'espace. L'an passé et cette année encore, le Parlement européen a voté de nombreuses résolutions se rapportant au Pakistan, mais aucune ne fait état d'une préoccupation concernant le rétrécissement de l'espace accordé aux OSC. »

ONG régionale, Pakistan

« L'UE soutient les OSC mais pourrait faire mieux en faisant en sorte que le gouvernement rende des comptes de manière plus régulière et continue (et pas seulement dans les moments clés comme durant les élections ou pendant sa formation). »

ONG régionale, Fiji

« La délégation n'a pas réagi de manière adéquate aux restrictions croissantes apportées par le gouvernement du Laos à l'activité des OSC. Sur le plan politique, malgré l'absence totale de réponses sur la disparition de Sombath en 2014, l'UE a décidé d'augmenter substantiellement son aide au gouvernement et au programme bilatéral 2014-2020. Le message aux autorités est clair : peu importe leurs violations des droits de l'homme, et le fait qu'ils s'engagent dans une politique de plus en plus hostile à la société civile, l'appui de l'UE continuera à croître. On n'en voit d'ailleurs pas la logique ni de raison claire. »

Bureau national d'une ONGI, Laos

« La DUE n'interpelle pas le gouvernement sur les questions sensibles. Une attitude en contradiction avec les messages provenant de Bruxelles. »

Bureau national d'une ONGI, Honduras

« La DUE adopte une démarche prudente et faiblarde, utilise un langage très diplomatique et se garde bien de mettre la pression sur le gouvernement de peur d'être accusée d'ingérence politique. »

ONG nationale, Honduras

« De simples actions de soutien aux défenseurs des droits de l'homme (comme de leur rendre visite en prison ou d'assister à leur procès) ont été abandonnées. Raison à cela : la DUE souhaite entretenir de bonnes relations avec le gouvernement et applique ce qu'elle appelle « la diplomatie silencieuse ». Le problème avec la diplomatie silencieuse, c'est qu'elle n'est pas transparente, et qu'on ne sait jamais ce que fait la DUE ni si cela a une quelconque incidence. En fait, c'est précisément en ce moment, où la situation des défenseurs des droits de l'homme se détériore et où la peur s'accroît, que l'on aurait plus que jamais besoin de l'appui de la DUE et des EM. »

ONG nationale, Cambodge

... et que lorsque les DUE prennent position pour défendre la société civile et les droits de l'homme, cela change tout.

« Pendant la crise au Burundi, l'UE a pris parti et soutenu les OSC en plaidant pour une gouvernance équitable ; elle a maintenu son soutien, même une fois les OSC interdites par le gouvernement. Elle leur a marqué son soutien sans tenir compte de la façon dont le gouvernement les traitait. »

Bureau national d'une ONGI, Burundi

« Au Sud-Soudan, l'UE s'est engagée aux côtés de la société civile dans un plaidoyer pour les droits de la communauté, notamment lors de séminaires sur l'intégration des questions de genre à Juba. »

ONG nationale, Sud-Soudan

« L'UE s'investit dans le renforcement institutionnel en promouvant le dialogue entre les institutions et entre le gouvernement et le secteur. L'attachement affiché par l'UE pour le rôle et les activités de la société civile est très important pour les relations entre les OSC et le gouvernement. »

ONG nationale, Brésil

« L'UE a apporté son soutien à la mise en place d'initiatives prises conjointement par la société civile et le gouvernement, ce qui a permis de créer un environnement propice aux OSC et une culture de travail en commun. »

Bureau national d'une ONGI, Népal

« Depuis 2013, nous menons un projet national de recherche et de plaidoyer pour un environnement propice, entièrement financé par l'UE, et qui a donné des résultats intéressants. L'UE nous a sollicités, avec deux autres réseaux d'OSC, pour développer un nouveau projet, consistant à échafauder un « réseau des réseaux » de la société civile chilienne. Ce projet s'inscrit dans le prolongement de l'action de plaidoyer en faveur d'un environnement propice et cherche à promouvoir l'implication et la participation de la société civile dans la mise en œuvre des ODD, la consolidation institutionnelle des organisations faîtières et de leurs membres, ainsi qu'un rayonnement communautaire au travers de séminaires et de cours. »

Plate-forme nationale d'ONG, Chili

« La Délégation de l'UE joue un rôle considérable en apportant une aide financière à la société civile cambodgienne, avec laquelle celle-ci peut plaider pour une évolution des politiques, une mise en œuvre des politiques et des changements politiques, afin de protéger et de défendre les intérêts du peuple cambodgien. Grâce à cette aide financière de l'UE, la société civile a pu participer à l'élaboration de lois, en prenant notamment part à une consultation sur un projet de loi relatif à la justice des mineurs. »

ONG nationale, Cambodge

* Citations reprises et traduites de l'enquête en ligne (versions originales disponibles sur le site web de CONCORD)

2. 3. DIALOGUE AVEC LES OSC ET LEUR PARTICIPATION À LA COOPÉRATION DE L'UE

Au fil du temps, les DUE sont censées engager un dialogue plus structuré et plus régulier avec les OSC à propos de leur participation à la coopération de l'UE dans leur pays. Bien que le stade de développement de ce dialogue varie grandement d'un pays à l'autre, nous tentons ici de dégager quelques traits et tendances communs.

La plupart du temps, le dialogue et la participation procèdent d'une démarche ad hoc et n'associent qu'un nombre restreint d'organisations. Dans bien des pays, le dialogue ne relève d'aucun mécanisme régulier entre la DUE et la société civile ; il louvoie d'événements ad hoc en rencontres ponctuelles (Honduras, Kenya, Mali et Tunisie). Qui plus est, le dialogue entre les DUE et la société civile se confine généralement aux ONG établies dans la capitale et exclut les acteurs qui assurent une représentation plus large de la société civile, comme les syndicats ou les organisations communautaires. Certaines OSC font remarquer que les OSC consultées sont généralement celles qui bénéficient d'une aide financière de l'UE et que même le processus d'élaboration des feuilles de route n'a impliqué que des OSC qui avaient déjà des contacts avec la DUE. Un dialogue multipartite semble plus difficile encore à promouvoir dans certains pays, en raison du jeu de la concurrence entre les différents acteurs (entre société civile et secteur privé, par exemple, ou entre OSC). Il faudrait toutefois explorer de nouvelles pistes, car dans les pays où les DUE sont considérées comme des intermédiaires honnêtes, elles peuvent aussi jouer un rôle de facilitateur dans l'élargissement du dialogue à d'autres acteurs (pour marquer la Journée internationale des droits de l'homme de 2016, par exemple, la Délégation de l'UE au Cambodge a organisé un « Speaker's Corner » pour favoriser l'interaction entre le public, la société civile et les fonctionnaires du gouvernement autour de questions relatives aux droits de l'homme).

Certaines expériences positives font ressortir une démarche de dialogue plus stratégique, sortant des sentiers battus du financement. Dans un certain nombre de pays, le dialogue entre les DUE et les OSC se limite presque exclusivement aux événements ad hoc et au périmètre direct du financement et des appels à propositions (Kenya, Mali). Au cours des dernières années, cependant, les DUE sollicitent de plus en plus la société civile non seulement comme partenaire de mise en œuvre des actions financées par les donateurs, mais aussi comme acteur du dialogue politique et sectoriel. Certains exemples montrent des DUE s'efforçant d'améliorer la participation des OSC envers le gouvernement (dans le cadre du dialogue tripartite en Tunisie, par exemple, l'UE propose que les réunions officielles du Conseil et du Comité d'Association ainsi que les séances officielles de négociation soient précédées et

suivies d'une réunion avec les OSC).⁴ Ailleurs, on voit certaines DUE jouer un rôle dans la promotion et le soutien d'un dialogue entre OSC sur divers sujets : leurs rôles et stratégies, la création d'un environnement propice, la façon dont l'appui externe peut contribuer à leurs agendas et la façon de se coordonner entre elles. Prises ensemble, ces mesures font que la société civile est mieux outillée pour dialoguer avec les pouvoirs publics et les DUE. Il s'ensuit une nette amélioration du dialogue qui, dans certains cas, est aujourd'hui bien plus structuré et mature qu'il ne l'était il y a quelques années (voyez l'encadré consacré au Cambodge). Certains pays sont cependant loin d'avoir atteint leurs objectifs avoués en matière d'inclusion de la société civile dans le dialogue sur la coopération et la programmation bilatérales ; il apparaît, en effet, qu'une toute petite minorité seulement d'organisations ayant répondu à l'enquête ont été invitées à participer au processus de programmation de la coopération au développement de l'UE, et la plupart d'entre elles sont des ONGI ou des plates-formes d'ONG.

La communication, le retour d'informations et le suivi pourraient être améliorés. Certains OSC soulignent l'indigence du suivi dans les processus de dialogue : on a parfois le sentiment que les événements ont lieu simplement parce qu'ils sont prévus au calendrier. Comme les organisations participantes ne reçoivent aucune information sur le résultat de ces consultations, elles ignorent si leurs apports ont été pris en compte, ou s'il y aura continuité dans le processus. S'agissant plus particulièrement des feuilles de route par pays de l'UE, les OSC ayant pris part à la consultation rapportent généralement une large prise en compte des apports de la société civile, mais nombre d'entre elles soulignent n'avoir reçu aucune information quant au suivi ou à ce que l'on attendait d'elles sur le plan de la mise en œuvre. La communication est une condition préalable à un dialogue efficace et un domaine dans lequel les DUE devraient investir davantage de ressources, d'autant que la plupart des OSC méconnaissent les instruments et les outils d'engagement de l'UE avec la société civile. Plus de la moitié des répondants à l'enquête (52%), par exemple, ignorent l'existence d'une stratégie par pays de l'UE en matière de droits de l'homme et près de 65% ne sont pas au courant de l'existence d'une analyse des questions de genre ni/ou de ce que les DUE compte faire pour mettre en œuvre le plan d'action de l'UE pour l'égalité de genre, alors que beaucoup d'entre elles travaillent sur ces questions. Certaines OSC ajoutent que plusieurs demandes d'information adressées à la DUE sur divers programmes sont restées sans réponse. Il conviendrait par conséquent d'améliorer les stratégies de communication des DUE et de passer par de multiples canaux pour atteindre les OSC.

Un dialogue et une coordination renforcés entre les DUE et les États membres de l'UE profitent généralement au dialogue

⁴ Communication conjointe en vue renforcer le soutien apporté par l'UE à la Tunisie, septembre 2016.

avec la société civile. Les pays où les partenaires européens se coordonnent davantage sont aussi ceux où l'on relève de bonnes pratiques, témoins d'une approche plus cohérente et partagée de l'engagement avec la société civile. Au Cambodge, l'UE et ses États membres s'emploient apparemment à coordonner systématiquement les programmes, les instruments et les secteurs en fonction des complémentarités et sur la base de décisions conjointes (y compris en dialoguant d'une seule et même voix avec le gouvernement, comme le montrent divers exemples en matière d'éducation, de gestion des finances publiques et de décentralisation). De nombreuses initiatives de dialogue entre l'UE et les OSC s'ancrent dans cette réalité (voyez l'encadré). Au Mali, le dialogue entre le réseau de coordination des donateurs et le FOSC (qui s'effectue principalement dans le cadre du renforcement des capacités institutionnelles des OSC financé par le FED) est particulièrement vigoureux et solidement établi.

On trouve aussi des exemples de dialogue solidement établi à haut niveau : au Honduras, un mécanisme d'échanges sur les problématiques liées aux droits de l'homme – le « Grupo Enlace » – a été mis en place ; tous les deux mois, les ambassadeurs du groupe de coordination et les ambassadeurs de l'UE s'y retrouvent pour discuter de ces problématiques avec les OSC locales. Les ONGI interviennent aussi, en aidant les organisations locales à préparer et à coordonner leurs propositions et les problématiques abordées.

L'UE a impulsé un double processus, celui de la programmation conjointe (pour la coordination entre donateurs) et celui de la feuille de route (comme cadre de référence entre donateurs et OSC), en vue d'accroître l'efficacité du développement. Au vu des pratiques qui nous sont rapportées via l'enquête et les 5 études-pays, il semble qu'aucun de ces deux processus ne parvienne malheureusement à s'imposer comme cadre de référence de son domaine. On peut néanmoins féliciter l'UE d'avoir tenté d'instaurer ces approches en qualité de chef de file. D'une manière générale, on peut dire qu'une meilleure coordination entre donateurs – que ce soit dans le cadre d'une programmation conjointe ou d'une autre structure – favorise une démarche plus stratégique envers les OSC, qui se manifeste essentiellement par l'existence de processus structurés permettant d'instaurer un dialogue stratégique dans différents domaines.

La vision stratégique devrait établir que, désormais, le processus de la feuille de route guidera tous les processus, existants ou à venir. Notons d'ores et déjà que les retombées positives sont plus marquées lorsque les EM de l'UE s'impliquent activement (Cambodge, Honduras), que lorsque la DUE est seule à adhérer au processus de la feuille de route (Kenya). Certaines feuilles de route prévoient des initiatives concrètes et le soutien opérationnel de plusieurs États membres de l'UE, afin que tout ne repose pas uniquement sur les actions engagées par la DUE,

de manière à favoriser l'appropriation du processus par les partenaires du développement (Cambodge, Tunisie). Au Mali, cette co-appropriation existe dans la pratique, au sein du cadre de renforcement des capacités des OSC financé notamment par le FED.

Le dialogue est plus facile et plus efficace lorsqu'on trouve des interlocuteurs légitimes et disposant des capacités nécessaires au sein de la société civile. Dans certains pays, la société civile peut être fortement polarisée et / ou confrontée à des problèmes de représentation et de légitimité, au point qu'il soit difficile d'identifier des interlocuteurs. Aux dires de certaines DUE, les expériences positives découleraient de l'existence de réseaux d'ONG représentatifs, ou de plates-formes constituées de membres locaux, qui servent de points focaux au dialogue entre la DUE et les OSC et qui constituent des partenaires clairement identifiés pour les donateurs. Ce type d'organisations a joué un rôle crucial pour la société civile dans plusieurs pays. Leurs interventions sont de divers ordres (le CCC au Cambodge, et le FOSC au Mali par exemple) : aider à identifier des questions d'intérêt commun ; élargir l'éventail des acteurs impliqués dans le dialogue avec l'UE, afin de faire entendre le point de vue des organisations de base et décentralisées ; formuler des propositions et des actions conjointes impliquant des partenaires extérieurs, par la mise en réseau et par un plaidoyer porteur des préoccupations de la société civile dans les discussions avec les pouvoirs publics et les donateurs. Il convient toutefois de rappeler que la diversité est l'une des caractéristiques essentielles et l'une des richesses de la société civile ; sans elle, les organisations de la société civile ne pourraient se targuer de promouvoir les droits d'un large spectre de la population. Qu'il existe ou non des plates-formes représentatives des OSC, la DUE se doit d'être à l'écoute de divers groupes et organisations si elle veut effectuer un travail efficace et pertinent pour la société civile dans son ensemble.

Cambodge : un dialogue plus intense entre l'UE et les OSC, qui associe les États membres

La DUE et des donateurs européens présents au Cambodge ont renforcé leur dialogue avec la société civile au cours de ces dernières années. Une première forme d'engagement consiste en un dialogue politique multilatéral et de haut niveau entre le gouvernement, les partenaires du développement, la société civile et le secteur privé, dans le cadre du Forum cambodgien de coopération au développement et du Comité de coordination des gouvernements - donateurs, deux instances où siègent trois représentants des principales organisations faïtières des OSC (le CCC, le NGO Forum et MEDICAM). À cela s'ajoutent 19 groupes de travail techniques sectoriels (GTT) auxquels participent les OSC sectorielles concernées. Une forte participation des représentants d'OSC est activement encouragée au sein des GTT où les partenaires européens et la DUE sont les plus actifs (environ la moitié d'entre eux). Très souvent, cependant, le nombre d'OSC associées à ces mécanismes de dialogue reste limité ; il faudrait promouvoir davantage de mécanismes de dialogue et de partenariat issus d'une véritable négociation et d'un accord réciproque, sur les dossiers plus délicats en particulier.

Le deuxième niveau de dialogue mobilise les partenaires européens du développement et la société civile. Ces derniers temps, il s'est traduit par :

- des consultations sur la programmation conjointe : dans l'élaboration de la stratégie de l'UE pour la coopération au développement au Cambodge au cours de la période 2014-2018 (discussion des plans et des priorités), sur le rapport de suivi (réunion de 2016 examinant les résultats dans différents secteurs et les impacts politiques) et sur l'évaluation externe de la stratégie.
- des consultations approfondies lors de la préparation de la feuille de route européenne pour le Cambodge, associant principalement des OSC cambodgiens, dont les apports ont été repris dans le document final. Une révision des indicateurs a été discutée en 2015 lors d'une retraite des conseillers européens et a été entérinée en janvier 2016.
- des réunions conjointes sur les problématiques qui intéressent les OSC ; citons en particulier la réunion de janvier 2016 sur un environnement propice à la société civile au Cambodge, qui s'est concentrée sur les cadres juridiques, les défenseurs des droits de l'homme, les élections et des sujets internationaux tels que les Objectifs de développement durable et le financement du développement.

Le dialogue régulier entre les DUE et la société civile constitue le troisième niveau. Il passe par des consultations ad hoc sur les appels à propositions et sur des programmes spécifiques, tels que le programme d'appui de l'UE à la décentralisation. Il prévoit également un dialogue régulier avec les principales organisations faïtières.

Les partenaires européens sont en train de mettre en place un mécanisme structuré de consultation avec la société civile, tel que prévu par la priorité n° 3 de la feuille de route du Cambodge (« Structurer le dialogue européen avec la société civile et intégrer les problématiques de la société civile dans la coopération au développement européenne »), et plus particulièrement par l'indicateur 3.1. relatif à « la création d'une plate-forme spécifique pour le dialogue européen avec les OSC ». Ce mécanisme s'articule autour de deux événements principaux : (i) une réunion annuelle qui dresse le bilan des progrès accomplis dans la mise en œuvre de la stratégie conjointe et des thématiques pertinentes pour un environnement propice et une citoyenneté active ; et (ii) un dialogue décentralisé, sous la forme d'une réunion provinciale annuelle tournante (la première réunion est prévue pour février 2017). La délégation de l'UE assure le secrétariat de ce mécanisme de dialogue et l'organise en concertation et en coordination avec ses partenaires européens et les organisations faïtières représentatives de la société civile.

D'une manière générale, le dialogue avec la société civile cambodgienne est nettement plus structuré que dans la plupart des autres pays. Certaines OSC trouvent néanmoins ce dialogue inopérant pour elles. C'est le cas notamment des organisations de défense des droits de l'homme, qui voient leur espace se réduire et la situation de nombreux défenseurs des droits de l'homme se dégrader. Par ailleurs, ces processus excluent la plupart des organisations de base et des organisations communautaires qui ne sont pas suffisamment écoutées. Ces mécanismes de dialogue se concentrent sur les programmes de coopération au développement de l'UE et ignorent d'autres politiques de l'UE, telles que le commerce, dont les effets néfastes sur les droits de l'homme et les droits fonciers ne sont pas suffisamment abordés ou discutés. Enfin, la feuille de route et le dialogue qui l'accompagne sont des processus relativement récents ; il sera intéressant de voir comment ils s'articuleront avec les initiatives prises par d'autres donateurs à l'avenir et s'ils auront une influence positive sur la situation de la société civile cambodgienne.

2. 4. FEUILLES DE ROUTE PAR PAYS DE L'UE POUR UN RENFORCEMENT DE L'ENGAGEMENT STRATÉGIQUE AVEC LES OSC

Les recherches effectuées dans le cadre de l'enquête et des 5 exemples se sont penchées sur le processus de rédaction et de mise en œuvre des feuilles de route par pays de l'UE. Compte tenu de l'intérêt permanent porté par CONCORD à ces feuilles de route et des conclusions auxquelles notre organisation était arrivée lors d'une analyse précédente,⁵ nous souhaitons mettre en avant un certain nombre de constatations.

Trop peu d'OSC ont entendu parler des feuilles de route, ou pas assez ; il semblerait que leur prise de conscience et leur engagement procèdent de la phase d'élaboration de la feuille de route. Un peu plus de la moitié des 392 répondants à l'enquête (53%) ignorent que la délégation de l'UE a élaboré ou est en passe d'élaborer une feuille de route pour l'engagement avec la société civile dans leur pays (*Figure 4*) et c'est parmi les OSC nationales / locales que se situent les pourcentages les plus élevés. Ce résultat est comparable à celui de la dernière enquête réalisée en 2014, où 51% des répondants déclaraient ne pas être au courant de ces processus. Cette constatation est intéressante car elle montre qu'en dépit d'efforts redoublés pour faire connaître la feuille de route et de l'existence de feuilles de route définitives dans un nombre bien plus élevé de pays (environ cinq fois plus qu'en 2014), le niveau de sensibilisation des OSC reste pratiquement le même.

Sur les 184 organisations qui ont connaissance des feuilles de route, 63% n'ont participé qu'à la phase de consultation (*Figure 5*). Leur sensibilisation semble par conséquent résulter en grande partie de la phase d'élaboration au cours de laquelle des enquêtes, des réunions, etc. ont été organisées afin de consulter la société civile. Il est intéressant de noter que cette phase associe un pourcentage plus élevé d'ONG nationales que d'ONG internationales : cela montre que les DUE se sont efforcées d'engager activement la société civile nationale dans ce processus.

Les expériences et les processus liés à la feuille de route sont aussi divers que variés. L'élaboration de la feuille varie d'un pays à l'autre, tout comme le format des consultations et des réunions, qui va de processus nationaux décentralisés à des enquêtes en ligne en passant par de simples activités de validation et d'information. Le contenu de la plupart des feuilles de route se cale généralement sur les trois priorités fixées par la

communication de la CE,⁶ ce qui est positif, puisque cela montre qu'elles cherchent effectivement à appliquer ces priorités, même si l'approche est parfois trop générale. D'autres, au contraire, sont assorties de plans de mise en œuvre détaillés précisant les activités, les objectifs et les indicateurs. L'état d'avancement de la mise en œuvre varie considérablement d'un pays à l'autre ; dans certains pays, les feuilles de route de l'UE n'en sont toujours qu'au stade de la rédaction ou n'ont été finalisées que tout récemment, alors que dans d'autres, elles ont déjà été révisées. Elles reflètent généralement bien l'idée selon laquelle il convient de respecter le contexte et de laisser de la place aux approches et aux chronogrammes propres à chaque pays. Cela dit, il importe, quel que soit le processus stratégique considéré, d'établir et de préserver un cadre général, assorti d'indicateurs de résultat réguliers et comparables. Dans certains pays, la feuille de route n'est pas liée à la programmation de l'assistance de l'UE (coopération bilatérale, régionale et thématique), alors que dans d'autres, elle fait effectivement partie intégrante du travail normal des DUE. Il ressort de l'enquête que dans certains cas, la feuille de route marque un tournant radical dans les relations entre la DUE et

⁶ À quelques exceptions près. En Tunisie, par exemple, une quatrième priorité a été définie : améliorer la coordination entre les OSC et les donateurs / partenaires. Au Cambodge, les priorités sont différentes de celles de la Communication de la CE : (1) promouvoir une approche fondée sur les DH et l'égalité des sexes dans la coopération au développement européenne et consolider l'environnement propice aux OSC ; (2) soutenir les efforts déployés par la société civile locale pour améliorer leur gouvernance interne, leur transparence et leur redevabilité ; (3) structurer le dialogue européen avec la SC et intégrer les questions qui intéressent celles-ci dans la coopération au développement européenne.

FIGURE 4. AVEZ-VOUS CONNAISSANCE D'UNE FEUILLE DE ROUTE POUR L'ENGAGEMENT DE L'UE AVEC LA SOCIÉTÉ CIVILE DE VOTRE PAYS, QUE LA DÉLÉGATION DE L'UE AURAIT ÉLABORÉ (OU SERAIT EN PASSE D'ÉLABORER) ? (NOMBRE ; POURCENTAGE)



⁵ « Analysis of six EU Country Roadmaps for Engagement with Civil Society and recommendations for the future », septembre 2015.

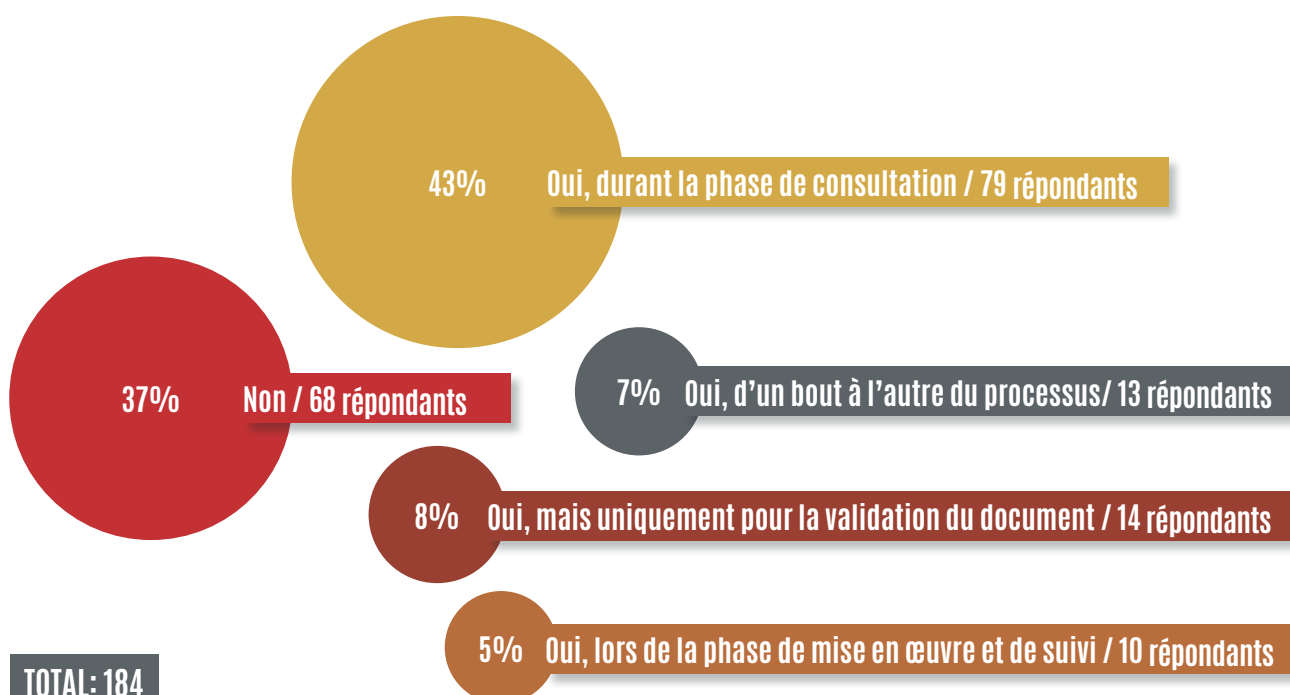
la société civile (Mozambique, Pérou, Maroc – voyez l'encadré). Certaines OSC trouvent aussi l'établissement d'une cartographie des OSC très utile, parce qu'elle témoigne d'une volonté de mieux appréhender la situation réelle des organisations présentes dans le pays et parce que les DUE et les ambassades des EM peuvent s'y référer pour s'engager dans le dialogue et le financement.

Les feuilles de route sont précieuses pour améliorer le cadrage et la coopération, mais elles ne constituent pas encore un cadre stratégique pour l'engagement avec la société civile. Dans bien des cas, elles livrent une analyse judicieuse des questions à traiter, dessinent les contours d'une stratégie pour ce faire et précisent le rôle et le mandat de la DUE à cet égard. Là où il a déjà commencé, le processus d'élaboration et de mise en œuvre d'une feuille de route fournit un bon cadre pour brosser un tableau complet du paysage associatif, des activités en cours et de la coopération entre les OSC et la DUE. Ce processus peut en outre favoriser la coopération entre OSC, avec la DUE et les États membres de l'UE, ainsi qu'avec d'autres acteurs de la coopération présents dans le pays. Par le passé, CONCORD a porté un jugement positif sur ce cadre, mais ressent toujours cette absence de dimension stratégique dans bien des endroits. La feuille de route peut parfois être détournée de son objectif initial (soutenir un engagement global plus stratégique et un environnement propice aux OSC) au profit d'un recentrage sur la coordination de la DUE, tant en interne qu'avec les États membres de l'UE, ou

de directives dans l'utilisation des fonds alloués aux OSC. Le financement est une composante cruciale pour un environnement propice aux OSC et l'on peut parler de bonne pratique lorsque la feuille de route fournit un cadre pour les appels à propositions (à Madagascar ou au Honduras, par exemple), mais dans certains pays, elle n'est pas suffisamment arrimée à la programmation de l'aide (bilatérale, régionale et thématique) de l'UE ou à des enjeux politiques connexes à l'environnement propice à la SC. Les feuilles de route ont vocation à accroître la visibilité, la prévisibilité et l'impact des actions de l'UE et à fournir un cadre stratégique solide : cette mission risque de les essouffler si des questions urgentes et importantes pour la société civile ne sont pas traitées. Si la majorité des répondants à l'enquête (64%) jugent l'apport de la feuille de route « faible » ou « moyen », en termes d'accroissement du pouvoir d'influence de la société civile sur l'élaboration des politiques, c'est essentiellement parce qu'ils estiment que les actions dans ce domaine n'ont qu'un impact limité, sauf à établir les conditions de base permettant aux OSC de jouer ce rôle avec efficacité et davantage de sûreté. Les enjeux portent notamment sur la création d'un cadre juridique et réglementaire pour les OSC, sur le libre accès aux financements extérieurs et sur des mécanismes de dialogue efficaces.

Jusqu'à présent, la principale retombée positive des feuilles de route aura été d'instaurer un dialogue plus systématique entre la DUE et la SC, en particulier dans les pays

FIGURE 5. ÊTES-VOUS (VOUS OU VOTRE ORGANISATION) ASSOCIÉ D'UNE MANIÈRE QUELCONQUE AU PROCESSUS DE LA FEUILLE DE ROUTE OU L'AVEZ-VOUS ÉTÉ ?

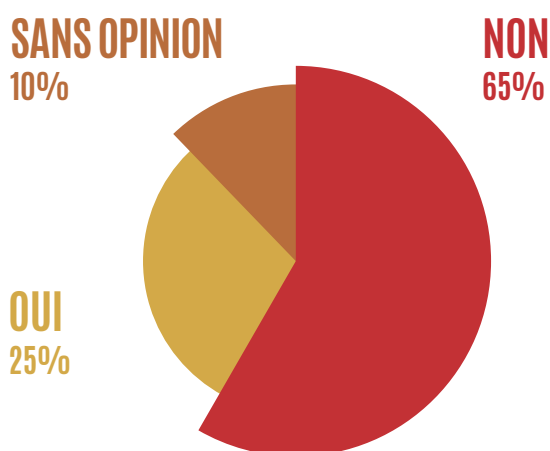


où il existe de bonnes pratiques dans certains secteurs.

Dans certains cas, le processus de la feuille de route a permis de stimuler le dialogue entre la DUE et les OSC et de jeter les bases d'un engagement plus systématique. 29% des répondants estiment en outre qu'il eu un effet positif sur les relations entre la DUE et la SC (Figure 7). Certaines DUE se demandent malgré tout si la feuille de route est globalement bien utile à leur travail de coopération dans le pays et ne lui trouvent aucune valeur ajoutée dans leur dialogue avec la société civile (certaines DUE et OSC – au Kenya, par exemple – jugent la stratégie nationale en matière de droits de l'homme plus utile). Il semble que, dans la plupart des cas, l'existence préalable d'un dialogue sectoriel global (sur les droits de l'homme ou l'éducation, par exemple) ait largement contribué à la réussite du processus de la feuille de route, car on le considère alors comme plus global et plus stratégique que tout autre processus antérieur.

L'implication des OSC dans la mise en œuvre de la feuille de route reste floue dans bien des pays. Il arrive que les feuilles de route prévoient la promotion et la mise en œuvre d'actions spécifiques, mais il arrive aussi que la mise en œuvre de leurs objectifs se fasse essentiellement par l'entremise d'autres programmes de coopération bilatérale et qu'elles soient intégrées aux instruments de coopération. Il semblerait que la démarche ne soit pas suffisamment explicitée lors des phases de consultation et de validation auxquelles participent les OSC;

FIGURE 6. VOTRE ORGANISATION EST-ELLE ASSOCIÉE AU SUIVI ET À LA MISE EN ŒUVRE DE LA FEUILLE DE ROUTE ?



OUI: 45 répondants
SANS OPINION: 19 répondants
NON: 120 répondants

TOTAL: 184

Effets positifs du processus de la feuille de route sur le dialogue entre les DUE et la SC : exemples tirés de l'expérience de terrain*

« Plusieurs OSC se sont senties pour la première fois contributives à l'élaboration d'un cadre de collaboration avec l'UE. »

ONG nationale, Cameroun

« La mise en place de groupes de travail thématiques (relations entre les OSC et le monde universitaire, par ex.) a créé une dynamique de dialogue, et incite l'UE et les OSC à se voir plus régulièrement. »

ONG nationale, Équateur

« C'est cette feuille de route qui a permis de faire l'exercice assez ouvert de la cartographie. Et les pistes d'action annoncées, si elles sont effectivement mise en œuvre, vont certainement améliorer les relations UE-OSC mais aussi permettre de renforcer le rôle et la place de la société civile dans le dialogue des politiques de développement. »

Plate-forme d'ONG, Burkina Faso

« C'est une approche nouvelle qui a contribué à décomplexer les OSC, l'État et même l'UE quant aux activités de la Société civile. Cela a permis à l'UE et à l'État d'avoir une cartographie réelle des OSC. »

ONG nationale, Niger

« La feuille de route a motivé un changement positif: la principale démarche c'est l'ouverture sur les petites associations régionales et l'organisation des consultations décentralisées de Rabat »

Regroupement d'organisations, Maroc

« La feuille de route a permis à la Délégation de l'UE de mieux se faire connaître, d'accroître ses contacts avec différentes organisations, d'organiser d'autres manifestations auxquelles la société civile a pris part et de promouvoir les contacts entre la société civile et les ambassadeurs des États membres de l'UE. »

Bureau national d'une ONGI, Pérou

« La feuille de route a conduit à d'importants changements car elle a rapproché la SC et l'UE et amélioré leur dialogue. De gros efforts ont été déployés pour impliquer et renforcer les OSC locales au travers de l'exercice de cartographie. Il y a un regain d'intérêt pour les OSC locales et il y a davantage d'instruments pour les soutenir. »

Bureau national d'une ONGI, Mozambique

* Citations reprises et traduites de l'enquête en ligne (versions originales disponibles sur le site web de CONCORD)

beaucoup de répondants n'ont à l'évidence qu'une connaissance lacunaire du suivi du processus de la feuille de route et notent un retour d'informations insuffisant des DUE sur sa mise en œuvre. Plus de 64% des organisations estiment ne pas être informées en temps utile des étapes suivantes, ce qui fait écho à leurs réponses quant à leur implication dans la mise en œuvre et le suivi des feuilles de route (environ 75% des organisations qui en ont connaissance ne sont soit pas impliquées dans leur mise en œuvre, soit pas au courant de celle-ci - Figure 6). Certaines organisations dénoncent un manque d'engagement des DUE dans la mise en œuvre (Kenya), mais beaucoup d'autres (61% des répondants) reconnaissent aussi un manque de coordination de la société civile lors de cette phase. Par ailleurs, le processus de la feuille de route n'a de sens pour les OSC qu'à condition d'en connaître le cadre de coopération et de mise en œuvre (il est essentiel que les feuilles de routes ou leurs cadres de mise en œuvre soient rendus publics) et de disposer de ressources humaines et financières pour en assurer le suivi. Or, cela ne semble pas être le cas dans la majorité des pays. La participation des OSC à la mise en œuvre (ou à l'évolution) des feuilles de route est essentielle, car il faut les associer à la mise en œuvre d'une stratégie qui les concerne et maintenir la dynamique impulsée lors de la phase de développement de manière à garantir une large participation, qui tient compte de la diversité du monde associatif.

Enfin, plus de la moitié des répondants ne savent pas (53% de « Sans opinion ») si la feuille de route a eu une quelconque inci-

dence sur les relations entre la Délégation de l'UE et la société civile de leur pays (Figure 7), ce qui semble conforter notre conclusion d'une absence d'informations sur le suivi et nous laisse à penser qu'il est sans doute trop tôt pour évaluer les incidences du processus de la feuille de route sur cette relation, mais sans doute pas trop tard pour relancer l'intérêt du côté de la SC.

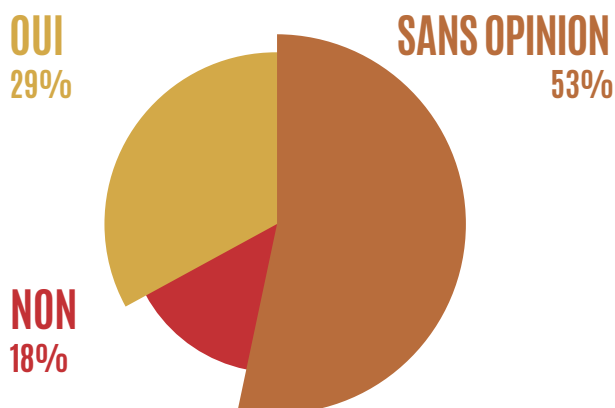
2. 5. FINANCEMENT ET APPUI AUX PROJETS

Le financement est un élément important du soutien à un environnement propice pour la société civile et l'UE est le principal bailleur de fonds des OSC présentes dans les pays partenaires. Dans la plupart de ces pays, la société civile dépend fortement des financements apportés par les donateurs internationaux, ce qui implique que les OSC seraient dans une situation délicate si d'aventure ces derniers réduisaient leur appui et / ou si des restrictions étaient imposées aux sources de financement étranger. Les gouvernements le font souvent pour saper la position des OSC, en accusant la société civile de servir les intérêts et les visées de l'étranger ou d'être cooptées par des donateurs internationaux. Dans les pays à faible revenu en passe de devenir des pays à revenu intermédiaire de la tranche inférieure, les OSC s'inquiètent de la tendance à la baisse de l'appui des EM et des DUE au développement du pays en général, et à la société civile en particulier (Cambodge, Uruguay). Même lorsque ce n'est pas le cas, le simple fait de dépendre des donateurs et de devoir leur rendre des comptes devrait faire réfléchir les OSC de plusieurs pays.

Les financements que l'UE accorde à la société civile demeurent essentiels pour aider les OSC à jouer un rôle clé en tant qu'acteurs de développement de plein droit et donc pour promouvoir des sociétés plus démocratiques et plus inclusives. Il ressort toutefois de l'évaluation des tendances que, de l'avis général, le volume des fonds communautaires mis à la disposition des OSC a diminué (62,3% des répondants) et qu'il devient plus difficile pour de petites OSC locales d'accéder à ces fonds (69 %) (Figure 8). Nous tenons cependant à faire remarquer que cette perception est uniquement basée sur les réponses fournies à notre enquête et ne reflètent pas forcément le niveau réel des financements mis à la disposition des OSC dans les pays partenaires de l'UE via les différents instruments et modalités. La DG DEVCO indique qu'en fait, le financement des OSC a augmenté au cours de ces dernières années.⁷ Il se peut malgré tout que cela ne corresponde pas à la réalité perçue par les OSC locales. Primo, parce que davantage de fonds communautaires sont acheminés par l'entremise de mécanismes tels que les fonds fiduciaires, qui échappent au radar de la plupart des organisations. Secundo, parce que les pressions politiques exercées sur l'UE pour réduire sa bureaucratie ont amené les DUE à réduire le nombre d'appels à propositions gourmands en ressources (y compris en regroupant les fonds provenant

⁷ Déclaration du panel lors de la consultation OSC-AL sur les tendances opérationnelles les 20 et 21 octobre 2016.

FIGURE 7. LA FEUILLE DE ROUTE A-T-ELLE INDUIT UN CHANGEMENT DANS LES RELATIONS ENTRE LA DÉLÉGATION DE L'UE ET LA SOCIÉTÉ CIVILE DU PAYS ?



OUI: 54 répondants
SANS OPINION: 97 répondants
NON: 33 répondants

TOTAL: 184

de divers instruments dans un seul appel à propositions) et, parfois, à opter pour des mécanismes de financement moins transparents. Le point suivant reprend quelques constatations sur le financement et l'appui aux projets qui sont communes à de nombreux pays partenaires de l'UE.⁸

Bien que le financement des DUE soit tout à fait pertinent, divers aspects importants devraient être améliorés. Les résultats de l'enquête soulignent la pertinence du soutien apporté par les DUE et les EM de l'UE aux OSC présentes dans le pays. La plupart des répondants estiment que les appels à propositions des DUE sont plutôt pertinents eu égard aux priorités et aux besoins de la société civile (62% trouvent la pertinence « bonne » ou « très bonne »). Les répondants se répartissent en deux groupes à peu près égaux lorsqu'ils commentent la transparence des processus d'octroi des subventions, la cohérence ou non de la DUE dans son interprétation et son application des règles et la qualité et l'opportunité des informations fournies aux OSC à propos des financements de l'UE. Les appels à propositions expliquent sans doute cette différence de perception. Gérés par les DUE dans les pays partenaires, les appels à propositions sont davantage ciblés sur les OSC locales que d'autres types et modalités de finance-

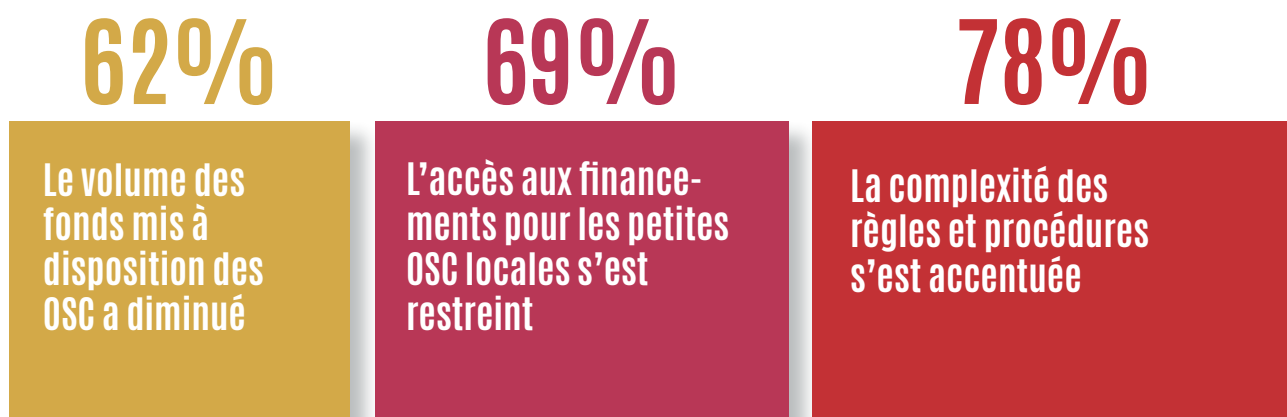
⁸ L'enquête s'est spécifiquement intéressée aux financements accessibles à la société civile dans le pays, autrement dit aux fonds gérés localement par les DUE, plutôt qu'aux appels à propositions globaux et autres modalités de financement.

ment ; ils font l'objet d'une information et d'une communication plus soutenue envers les OSC qui en sont donc plus coutumières. Il convient de noter que CONCORD s'est inquiété de la mise en œuvre et de la transparence des nouvelles modalités de financement, au rang desquelles les fonds fiduciaires.

Aux yeux de nombreux répondants, beaucoup reste à faire pour fournir une évaluation détaillée, mieux adaptée et opportune des propositions rejetées, afin de permettre aux OSC d'en tirer les leçons (cela ferait partie du renforcement des capacités en matière de réglementation de l'UE). Ils suggèrent par ailleurs que les DUE assurent le suivi de leurs consultations auprès des OSC (en expliquant, par exemple, dans quelle mesure le retour d'information des OSC a été pris en compte et s'est traduit par des possibilités de financements communautaires spécifiques). Quelque 60% des répondants qualifient ces trois éléments – retour d'information sur les propositions, renforcement des capacités en matière de réglementation européenne et inclusion des contributions des OSC sur les possibilités de financement – de « faibles » ou « moyens » (voyez la Figure 9).

Dans la plupart des pays, la société civile est officiellement consultée sur différents aspects du financement. Près de la moitié des répondants à l'enquête (49%) déclarent avoir été consultés sur les conditions d'octroi des financements de l'UE, en particulier sur les modalités d'acheminement des

FIGURE 8. EN VOUS BASANT SUR L'ÉVOLUTION DE CES 3 OU 4 DERNIÈRES ANNÉES, DIRIEZ-VOUS QUE LES POSSIBILITÉS DE FINANCEMENT DE L'UE ACCESSIBLES AUX OSC ONT AUGMENTÉ OU DIMINUÉ ? (POURCENTAGE DE RÉPONDANTS AYANT EXPRIMÉ UNE OPINION)*



* D'un point de vue méthodologique, nous avons décidé de ne pas tenir compte des réponses « Sans opinion » et de calculer les pourcentages sur la base du nombre total de répondants ayant exprimé un avis sur ces questions

fonds aux OSC et sur les priorités thématiques. La plupart des exemples fournis concernent les appels à propositions, car la plupart des DUE organisent habituellement des séances d'information et de discussion avec la société civile pour expliquer les objectifs et les priorités de l'appel ainsi que les conditions à remplir pour pouvoir introduire une demande. Quelques exemples se réfèrent à des sessions de discussion autour des divers types de financement, tels que l'octroi direct de subventions et les subventions en cascade, mais il s'agit davantage d'informer que de dialoguer ou d'être à l'écoute des expériences des OSC.

Nombreuses sont les OSC qui sollicitent un financement de l'UE, mais les ONGI sont celles qui ont le plus de chances de décrocher une subvention en tant que chef de file ou codemandeur. Plus de 75% des 392 répondants ont introduit une demande de subvention auprès de l'UE au cours des trois dernières années en tant que chef de file ou codemandeur. La moitié d'entre elles environ ont été subventionnées, avec une proportion majoritaire de bureaux nationaux d'ONGI. Rien d'étonnant à cela puisque les ONGI satisfont généralement aux exigences et disposent des capacités techniques et financières requises pour gérer des subventions plus importantes et participer à de grands programmes multi-acteurs. Du côté des DUE, on note également un recours accru aux subventions en cascade, pour permettre à l'UE d'atteindre les organisations nationales et locales qui connaissent parfaitement les besoins des groupes cibles et qui, sans cela, n'auraient probablement pas accès au financement. Cela montre toutefois que, pour accéder aux fonds, les OSC locales sont obligées de conclure des partenariats avec de grandes organisations, souvent internationales.

Les OSC locales sont confrontées à des défis particuliers. Le pourcentage d'organisations qui n'ont pas introduit de demande de subvention auprès de l'UE est beaucoup plus élevé parmi les réseaux / organisations de base et locaux (82%), même si cela s'explique dans certains cas par le fait que les priorités énoncées dans l'appel à propositions ne correspondent pas aux principaux secteurs d'intervention de ces organisations. Il convient de noter que ce scénario est plus probable lorsque les organisations déclarent ne pas avoir pris part à des consultations sur les priorités de financement ; il convient également de noter qu'il est rare qu'un appel à propositions puisse couvrir l'ensemble des secteurs thématiques importants pour un pays. Les OSC locales vont généralement invoquer un manque d'information et de connaissance des règles et appels existants et qualifier les exigences et les procédures complexes, fastidieuses et chronophages d'obstacles à l'accès au financement. Dans leur accès aux financements de l'UE, les petites organisations locales sont essentiellement bridées par leur manque de capacités institutionnelles et financières et accessoirement par la difficulté à trouver le co-financement nécessaire. Les OSC locales aimeraient que les DUE s'engagent davantage afin de leur fournir en temps utile les informations se rapportant aux

processus de l'UE et aux appels à venir ; une préoccupation que partagent de plus en plus les OSC en général.

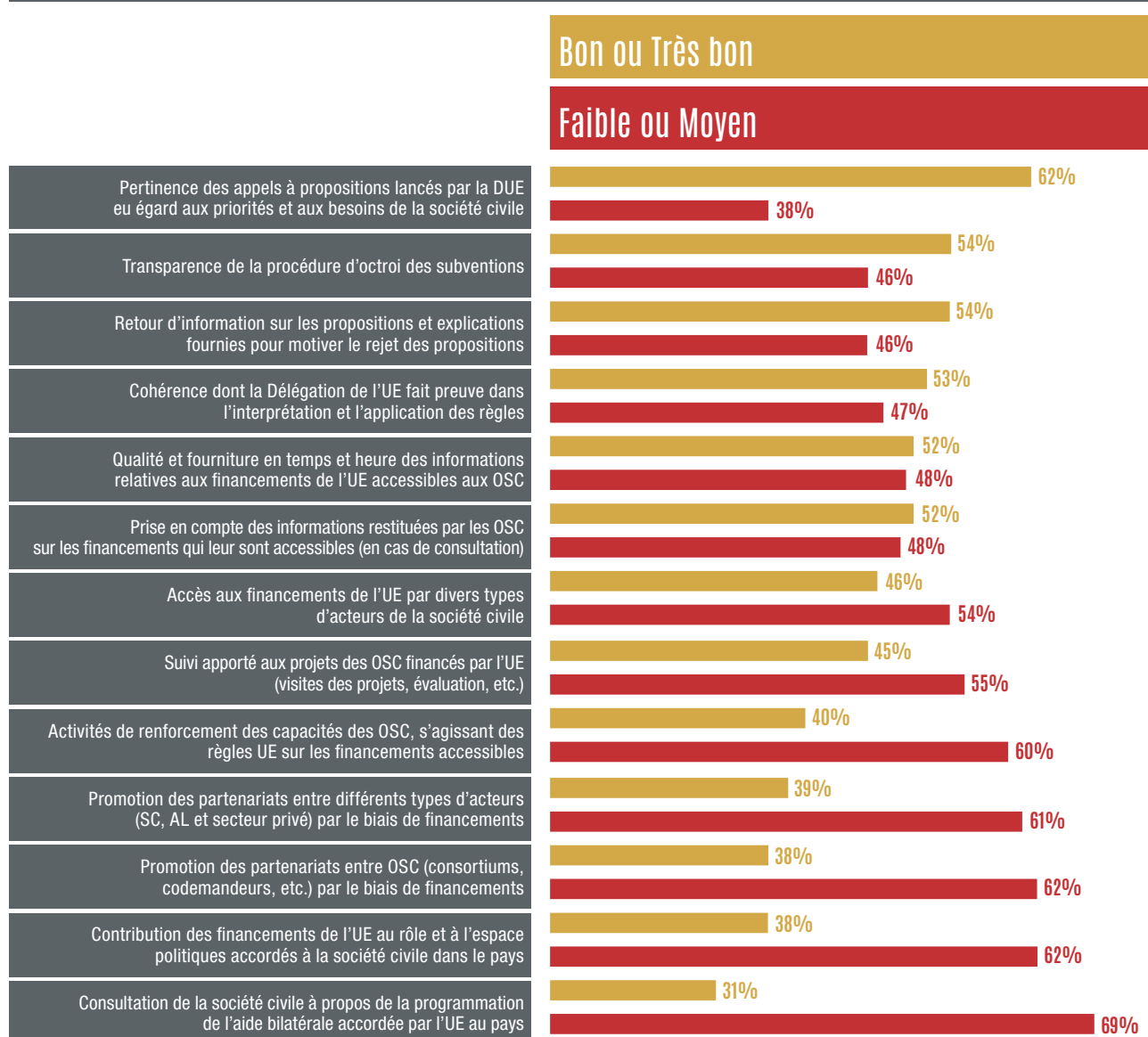
La gestion bureaucratique et la complexité des procédures et des exigences communautaires inquiètent. Aux yeux de la grande majorité des OSC, la charge administrative, les exigences inappropriées et irréalistes, les procédures lourdes et fastidieuses et les impératifs très stricts et très complexes représentent la partie la plus frustrante de leur relation de financement avec l'UE, surtout si l'on tient compte du peu de chances de décrocher une subvention. La spécificité des priorités, calendrier, procédures et exigences de rapport de chaque grand donateur international ne fait qu'alourdir la charge de travail. Dans le respect de la rigueur et de la transparence qu'exigent ces processus, l'UE devrait, par le dialogue, trouver un juste équilibre entre ses exigences de redevabilité, d'une part, et la flexibilité, de l'autre. Les OSC ont le net sentiment (77,7%, voyez la Figure 8) que les règles et procédures se compliquent. Il y a sans doute diverses raisons à cela : le fait de ne pas avoir suffisamment d'informations sur les modalités de financement de plus en plus courantes, telles que les subventions en cascade et le ciblage des fonds ; l'introduction de nouveaux concepts tels que « l'entité affiliée » ou encore l'introduction d'un nouveau modèle de cadre logique. Bref, même si certaines règles – telles que les variations permises entre chapitres budgétaires, la règle d'origine et les règles sur les taux de change – ont été de fait assouplies au cours des dernières années, leur nombre et leur complexité sont tels que, pour la plupart des organisations, elles restent tout bonnement impénétrables. De nombreuses ONGI qui ont des contacts avec plusieurs DUE signalent également que l'interprétation des règles varie d'une DUE à l'autre.

Les DUE se préoccupent davantage de la responsabilité financière que de l'impact. Les OSC ont le sentiment que les DUE se braquent exagérément sur les aspects financiers de la reddition de comptes et sur les procédures et produits formels. Cette attitude s'incarne dans une approche bureaucratique qui semble s'attacher de manière disproportionnée au respect des règles et règlements plutôt qu'à l'évaluation des effets d'une proposition ou d'un projet. (« C'est une approche bureaucratique, qui vise davantage à gérer qu'à promouvoir le changement » – ONG nationale, Myanmar). Selon certaines OSC, l'UE devrait « revenir aux fondamentaux » : sortir et rencontrer les groupes-cibles et les bénéficiaires finaux pour recueillir le point de vue local et mieux appréhender l'incidence d'un projet sur leur vie quotidienne. Cela permettrait d'assurer un suivi et une évaluation efficaces et axés sur les résultats. Sachant que les ressources des DUE ne permettent pas des visites approfondies des projets et que l'impact du financement de l'UE doit être transparent et comparable d'un pays à l'autre, il serait sans doute judicieux de veiller à un usage adéquat des diverses modalités de financement disponibles de manière à garantir l'accès au financement au plus large éventail d'OSC possible.

Les DUE s'attachent de plus en plus à promouvoir les partenariats entre OSC et les subventions en cascade. Les programmes de financement des OSC actuellement mis en œuvre par l'UE s'accompagnent pratiquement toujours d'une exigence de partenariat entre les organisations établies dans l'Union et des organisations locales / nationales, et certains financements ne sont disponibles que lorsque ces dernières sont les principaux demandeurs. Il faut y voir une évolution positive, qui témoigne du renforcement des capacités des OSC dans un grand nombre de pays, mais qui soulève un autre point important : celui de la qualité des partenariats. Le réseautage et la formation d'allian-

es sont constitutifs d'une société civile forte, qui participe d'une société plus démocratique et plus inclusive dans son ensemble. Il ne peut y avoir de coopération au développement efficace sans véritables partenariats. De manière générale, les OSC saluent les efforts déployés par les DUE afin de promouvoir les partenariats entre les OSC au travers des financements (55% des répondants qui se sont exprimés sur la question qualifient les efforts des DUE de « bons » ou « très bons »). Il arrive cependant que la qualité de ces partenariats soit remise en cause par des OSC locales qui s'estiment cooptées par des ONGI pour répondre aux exigences de la DUE en matière de financement. Non contentes

FIGURE 9. QUEL JUGEMENT PORTEZ-VOUS SUR LES FINANCEMENTS DE L'UE ACCESSIBLES À LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LE PAYS ?



de promouvoir les grands consortiums novateurs, certaines DUE (au Cambodge, au Kenya, au Honduras et en Tunisie, par exemple) recourent de plus en plus à des dispositifs de subvention en cascade, par lesquels le demandeur principal décroche une subvention qu'il redistribue ensuite à de plus petites organisations locales par le biais de « sous-subventions ». Cette démarche a ses avantages et ses inconvénients. Côté positif, l'incitation ou l'obligation de prévoir des sous-subventions dans les projets est un moyen efficace de s'assurer que les petites organisations / organisations de base auront accès au financement de l'UE ; côté négatif, le fait que le partenariat avec des organisations plus importantes et / ou les subventions en cascade deviennent le seul moyen pour ces organisations d'accéder à des financements communautaires a de quoi susciter de réelles inquiétudes. Il pourrait aussi s'ensuivre que le partenariat entre le demandeur principal et les bénéficiaires des sous-subventions dérive d'une relation de partenaire à partenaire vers une relation de donateur à partenaire. Si les critères de subvention en cascade qui apparaissent dans la proposition de projet sont trop détaillés ou trop restrictifs, cela peut avoir des effets négatifs sur le droit d'initiative des bénéficiaires des sous-subventions. Jusqu'à présent, les DUE et les bénéficiaires des subventions ont eu tendance à interpréter les règles communautaires relatives aux subventions en cascade d'une manière qui favorise une approche « uniforme » ; il conviendrait de promouvoir une approche plus souple en termes de critères, de montants, etc. Tout le monde s'accorde cependant à reconnaître que les subventions en cascade sont l'occasion pour les petites organisations locales et/ou de base d'accroître leurs capacités techniques et financières de gestion et de mise en œuvre de projets financés par l'UE sous la direction d'une plus grande ONG, et qu'elles sont l'occasion pour les grosses OSC d'étendre leur périmètre d'intervention au travers de partenaires locaux.

Les initiatives de renforcement des capacités cherchent principalement à satisfaire les exigences des donateurs. Il ressort de nombreuses études que le manque de financement et de capacités ont créé un cercle vicieux. Le renforcement des capacités des OSC est donc primordial pour leur permettre de remplir efficacement leur mission. Dans de nombreux pays, cependant, les DUE ne fournissent qu'un appui ad hoc dans ce domaine et souvent limité à des aspects spécifiques. La plupart des initiatives cherchent à satisfaire les exigences des donateurs : explication des appels à propositions, formation aux règles de gestion des projets, aide à l'inscription dans le PADOR et autres exigences techniques concernant les possibilités de financement. Certaines DUE utilisent toutes les « mesures d'appui » disponibles au titre des différentes lignes thématiques pour faire du coaching en matière de gestion financière, d'analyse du cadre logique et d'autres procédures techniques afin de renforcer les capacités de gestion de projet de leurs partenaires, là où le bât blesse chez de nombreuses OSC. Si certaines OSC soulignent l'importance des programmes de soutien de la so-

ciété civile financés par les programmes indicatifs nationaux de l'UE pour la structuration et le développement organisationnel de la société civile, d'autres soulignent la nécessité d'évaluer et de reformuler ces programmes pour les mettre en phase avec les besoins locaux et accroître la durabilité et l'appropriation locale (ex. le PASC en Tunisie, le PAOSC II au Mali). Comme pour le dialogue, des mesures de renforcement des capacités pourraient être mises en œuvre ici, le cas échéant, par le biais de partenariats avec des réseaux locaux de la société civile. Certaines DUE envisagent la signature d'accords-cadres de partenariat avec des plates-formes / OSC (au Cambodge, par exemple) : ce mode de financement des programmes pourrait accessoirement servir à promouvoir un renforcement des capacités plus systématique, mais comme il s'agit d'une nouvelle modalité, il est encore trop tôt pour mesurer les éventuelles épercussions et / ou enjeux liés à l'application de tels accords.

La complexité des procédures et le poids des exigences des DUE préoccupent fortement les OSC : exemples tirés de l'expérience de terrain*

« Les procédures de l'UE sont très lourdes et chronophages, il y a trop de formats et d'exigences qui, loin de renforcer les organisations sur le plan administratif, finissent au contraire par les épuiser. »

ONG nationale, Guatemala

« Les règles et les procédures sont draconiennes. Je comprends qu'un consortium ait plus de chances de décrocher des subventions de l'UE, mais l'UE doit également se rappeler que la gestion de ces fonds à plusieurs membres est une gageure. Ses règles et ses règlements devraient être relativement souples si elle veut soutenir davantage le travail des OSC. »

ONG nationale, Ouganda

« La plupart des OSC ne peuvent répondre aux exigences de financement de l'UE à cause de ses règles et procédures. »

ONG nationale, Gambie

« Les procédures d'accès aux appels de l'UE restent lourdes, ce qui donne l'avantage aux ONG du Nord. »

ONG nationale, Ghana

« Au Togo, une ONG locale est rarement en capacité de répondre aux exigences administratives et de suivi d'un projet de l'UE. »

Bureau national d'une ONGI, Togo

« Dans la plupart des cas, l'organisation doit payer un expert pour rédiger la demande qui sera introduite auprès de l'UE, or l'organisation n'a pas de fonds disponibles pour payer ce professionnel, et ainsi au final peu de demandes décrochent une subvention. »

ONG nationale, Paraguay

« Il y a trop d'exigences, et cela restreint l'accès pour les petites organisations. Bien que j'apprécie la promotion des consortiums au niveau régional, il devrait aussi y avoir la possibilité d'introduire des demandes de subvention via des consortiums locaux. »

ONG nationale, Bolivie

« Les demandes comportent trop d'aspects techniques, qui dépassent des organisations locales, en particulier celles qui opèrent à l'intérieur du pays. »

ONG nationale, Argentine

« La complexité des procédures et l'orientation de la gestion des subventions conviennent plus aux ONGI qu'aux acteurs nationaux. Si les procédures ne changent pas (Complexité des documents d'appels; temps) il va y avoir peu d'impacts pour l'appui de l'UE aux OSC. »

Organisation de base, Mali

« Le montant de la contribution exigée en contrepartie est très élevé et nous n'avons pas toujours les moyens d'y faire face. Les modalités et les conditions de la coopération devraient être plus souples, et faire accepter un projet est un processus très long et très lent. »

Fondation, Nicaragua

« Bien que les organisations de base arrivent à plus de résultats, nous ne sommes pas en mesure en tant que tel de répondre à certaines exigences conditionnant l'octroi des financements de l'UE. »

Organisation de base, Zimbabwe

« Dans l'appel à propositions, le fardeau administratif et les exigences sont très restrictifs pour de jeunes OSC tunisiennes et en particulier pour celles qui sont établies en région. Les OSC sont obligées de s'allier à des ONG européennes, ce qui est parfois artificiel. »

ONG, Tunisie

« Bureaucratisme excessive des procédures UE ; les financements européens sont très complexes à obtenir notamment pour un bon nombre de petites structures. Le mode de gestion des projets est significatif de la logique administrative qui prévaut à Bruxelles qui ne respecte pas la diversité des modes d'organisations des ONG y compris dans les modes d'évaluations obéissant à des logiques purement financières. »

ONGI basée en France

« Budget minimal du projet bien trop élevé ; exigences en terme de reporting narratif et financier trop lourdes ; concept note avec espace pour réponses très limité et beaucoup d'éléments à fournir : impossible de répondre à toutes les demandes en expliquant le projet de manière claire. Suggestions : faire des appels à projet avec des budgets minimaux par projet plus faibles, accepter plus de projets (un appel à projet acceptant 1.000 dossiers pour en sélectionner 5 au final n'est pas bien pensé et provoque beaucoup de travail inutile). »

ONGI basée en Belgique

* Citations reprises et traduites de l'enquête en ligne
(versions originales disponibles sur le site web
de CONCORD)

3. Recommandations

Les constatations livrées dans ce rapport montrent que de nombreux points doivent encore être améliorés dans de nombreux domaines et que les efforts devraient être intensifiés afin d'améliorer l'environnement propice à la SC et de soutenir l'engagement et le dialogue entre les DUE et la société civile. Le rapport montre également qu'un dialogue plus régulier et plus structuré et qu'une mise en œuvre stratégique des feuilles de route donnent des résultats positifs dans certains pays. Le tableau ci-après reprend les principales recommandations découlant de ces constatations, tant pour les délégations de l'UE que pour la société civile. Si elles étaient mises en œuvre, les recommandations énumérées ci-dessous pourraient changer la donne et améliorer considérablement l'environnement propice aux OSC et CONCORD à l'intention de superviser leur mise en œuvre.

	Délégations de l'UE	Organisation de la société civile
Dialogue, coordination et participation	- Promouvoir une participation réelle et inclusive des OSC dans le dialogue et la prise de décisions, dans le dialogue politique en cours entre les DUE et les autorités nationales ; dans le dialogue sectoriel existant au niveau national ; et dans les réunions de consultation entre les DUE et les OSC et entre les réseaux de coordination des donateurs et les OSC. - Investir dans une coopération et un dialogue plus systématiques avec les OSC et, idéalement, être le chef de file de la coordination des efforts déployés conjointement par les autres donateurs, en particulier les membres de l'UE.	- Renforcer la participation de la société civile dans les cadres de dialogue et d'élaboration des politiques existants, surtout aux niveaux local et national, en veillant en particulier à une bonne préparation, à une organisation de la représentation et à une coordination des positions de la SC. - Les structures représentatives de la SC (réseaux, plates-formes, etc.) devraient mettre en place une stratégie coordonnée et inclusive d'engagement avec la DUE et avec les représentations des États membres de l'UE, afin d'être invitées à participer aux réunions de leurs groupes de travail et de coordination au niveau général et/ou sectoriel. Les représentants de la SC devraient relayer les informations reçues auprès de leurs membres.
Feuilles de route, personnel et compétences	- Donner plus de visibilité à la feuille de route et améliorer à la fois son suivi (idéalement en concertation avec les OSC) et les rapports internes et externes, en ajoutant par exemple un chapitre sur la feuille de route dans le rapport annuel de la DUE ou en préparant un document d'une page sur les leçons apprises, en vue de la réunion annuelle des points focaux des OSC. - Traduire le changement de culture institutionnelle en matière d'engagement avec les OSC – tel que promu et / ou mis en œuvre à travers les feuilles de route – en renforcement des ressources humaines. S'assurer, surtout dans les environnements difficiles pour les OSC, que tous les membres du personnel de l'UE s'emploient à protéger et à élargir l'espace accordé à la société civile.	- Demander et solliciter activement des informations sur les feuilles de route par pays de l'UE pour la société civile, sur les stratégies par pays en matière de droits de l'homme ainsi que sur le Plan d'action pour l'égalité de genre, qu'il s'agisse de leur mise en œuvre, des critères d'évaluation des résultats ou du rôle que la société civile est censée jouer. - Les OSC devraient s'organiser pour assurer le suivi de la mise en œuvre des feuilles de route et s'engager avec les DUE à cet égard.

	Délégations de l'UE	Organisation de la société civile
Information et communication	- De manière conviviale, opportune et régulière, fournir des informations pertinentes aux OSC (sur les feuilles de route, les appels à propositions à venir, les consultations, les projets actuellement financés, le suivi du dialogue avec les OSC) par le biais de tous les canaux de communication disponibles et accessibles, y compris les outils en ligne. - Faire savoir clairement qui contacter au sein de la DUE, en créant par exemple un helpdesk pour les OSC.	- Les OSC qui en ont les moyens devraient tenir leurs partenaires locaux au courant des évolutions importantes au niveau de la DUE et faciliter les contacts entre leurs partenaires locaux et la DUE. - Diffuser plus largement le travail effectué par les OSC elles-mêmes, y compris les leçons apprises et les bonnes pratiques, de manière à constituer une base de connaissances collective.
Renforcement des capacités	- Suivre une approche plus souple et plus inclusive du renforcement des capacités, selon une perspective à long terme qui ne se cantonne pas aux formations ad hoc et qui répond aux besoins à tous niveaux des OSC, tels qu'ils ont été identifiés avec l'aide des organisations faîtières, des réseaux et des ONGI. - Faciliter le renforcement des capacités en gestion de projet et en gestion financière des fonds de l'UE au travers, par exemple, de formations pour les demandeurs de subventions (en expliquant notamment pourquoi certaines demandes ont été rejetées), de programmes de renforcement des capacités spécifiques (financés sur l'enveloppe du PIN-OSC, par exemple) ou en intégrant le renforcement des capacités dans la mise en œuvre du projet et en l'appuyant durant toute la période de subventionnement.	- Faire connaître aux DUE les bonnes pratiques et les bonnes expériences issues de programmes de renforcement des capacités adaptés aux besoins des OSC. - Mieux coordonner les leçons tirées des programmes de renforcement des capacités des ONGI et les communiquer aux partenaires, en veillant à la complémentarité et à une division efficace du travail sur le renforcement des capacités entre les OSC internationales, les OSC nationales et les autres intervenants.
Financement	- Examiner les processus de programmation et les priorités de financement afin de voir dans quelle mesure ils sont aptes à soutenir les priorités nationales et locales de la société civile telles qu'elles apparaissent dans la feuille de route des OSC et pour réaliser l'objectif du Dialogue structuré qui est de « renforcer l'efficacité des organisations de la société civile en tant qu'acteur de développement indépendants et de plein droit ». - Tout en veillant à ce que les processus de financement bénéficient de la rigueur et de la transparence nécessaires, travailler main dans la main avec la société civile pour s'assurer que les conditions d'éligibilité et les modalités de financement sont adaptées aux besoins de la société civile locale et, partant, simplifier l'accès au financement.	- Examiner les accords de partenariat entre OSC pour s'assurer qu'ils respectent pleinement les principes d'Istanbul et se fondent sur des objectifs partagés et la responsabilité mutuelle. - Participer activement aux consultations, aux examens et aux évaluations des instruments de financement, afin de partager les contributions et les enseignements avec la délégation de l'UE d'un bout à l'autre du cycle de programmation.

SIGLES ET ABRÉVIATIONS

CCC	Comité de coopération pour le Cambodge
CE	Commission européenne
DH	Droits de l'homme
DUE	Délégations de l'UE
EM	États membres
FED	Fonds européen de développement
FOSC	Forum des Organisations de la Société Civile (Mali)
GTT	Groupes de travail techniques
IEDDH	Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme
ONG	Organisation non gouvernementale
ONGI	Organisation non gouvernementale internationale
OSC	Organisation de la société civile
OSC-AL	Organisations de la société civile – Autorités locales
PIN	Plans indicatifs nationaux
SC	Société civile
SEAE	Service européen pour l'action extérieure
UE	Union européenne

PUBLICATIONS PÉRIODIQUES DE CONCORD

AIDWATCH

Depuis 2005, Aidwatch suit et formule des recommandations sur la qualité et la quantité de l'aide fournie par les États membres de l'UE et la Commission européenne. Au travers de ces publications, nous voulons interpeller les dirigeants de l'UE pour leur demander des comptes au regard de leur engagement à allouer 0,7% du revenu national brut au développement et à utiliser cette aide de manière authentique et efficace.

www.concordeurope.org/aidwatch-reports

DÉLÉGATIONS DE L'UE

Les rapports sur les Délégations de l'UE analysent les processus de dialogue politique et de programmation, y compris celui des feuilles de route des OSC. Ces publications ont vocation à améliorer les relations de travail entre les Délégations de l'UE et les OSC, à recueillir des exemples de bonnes pratiques et les leçons apprises et à formuler des recommandations en direction de l'UE, des États membres et des OSC.

www.concordeurope.org/eu-relationships-publications

RAPPORTS SPOTLIGHT

Tous les deux ans depuis 2009, les rapports Spotlight analysent la cohérence des politiques des institutions de l'UE et leurs effets sur les communautés vulnérables dans les pays situés en dehors de l'Europe. Ces rapports cherchent à attirer l'attention des citoyens et des dirigeants politiques de l'UE sur la nécessité de changer certaines politiques intérieures et extérieures de l'UE pour garantir un monde plus juste et plus durable.

Nos membres



À PROPOS DE CONCORD

CONCORD est la confédération européenne des ONG d'aide d'urgence et de développement. CONCORD est constituée de: qui représentent plus de 2 600 ONG, soutenues par des millions de citoyens à travers toute l'Europe. Notre confédération regroupe des ONG de développement afin d'accroître leur influence politique au niveau européen et mondial. Ensemble, nous militons pour des politiques européennes qui promeuvent un développement économique, social et environnemental fondé sur les droits de l'homme, la justice et l'égalité des sexes. Avec nos alliés régionaux et mondiaux de la société civile, nous oeuvrons pour des politiques de l'UE cohérentes et qui promeuvent un développement durable dans les pays partenaires.

