

Briefing du Groupe de travail Cotonou de CONCORD

PERSPECTIVES NOUVELLES POUR LA PARTICIPATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE DANS LA COOPÉRATION ACP-UE

En octobre 2012, lors du [Forum Politique pour le Développement](#), le Commissaire Piebalgs déclarait : *Comme l'indique notre nouvelle politique sur la société civile, si les bonnes conditions sont en place, vous (OSC) pouvez remplir pleinement votre rôle comme acteurs de gouvernance, et de développement en aidant à soutenir la transparence et par un plaidoyer pour la bonne gouvernance, en contribuant à l'élaboration des politiques, au développement humain et à la croissance inclusive. Nous nous engageons à aider à la création de ces conditions.*

Ce nouvel engagement de l'UE envers le rôle de la société civile se reflète dans divers documents¹ et processus qui **convergent en faveur d'un rôle plus important pour la société civile en particulier comme élément essentiel de gouvernance démocratique et de reddition de comptes.**

Ces documents sont d'une part le fruit d'un [dialogue structuré](#) pour un partenariat efficace pour le développement et la préparation du Forum de haut niveau de Busan sur l'efficacité de l'aide, et d'autre part, d'un suivi et d'une réponse au « printemps arabe » et le rôle joué par la société civile. Ceux-ci viennent également à un moment déterminant où l'UE finalise son prochain cadre financier pluriannuel (2014-2020) qui comprend une révision de ses instruments de coopération et de politique extérieure.

Ces déclarations d'intention sont très encourageantes quant au rôle que l'UE veut jouer pour appuyer l'action de la société civile et promouvoir son espace politique dans les pays à revenu intermédiaire inférieur (PRITI). Ceci à un moment où l'on observe **une augmentation alarmante du nombre de gouvernements des PRITI qui mettent en place des politiques et des mesures restrictives** envers la société civile, y compris par l'adoption de nouvelles lois visant à restreindre les activités des organisations de la société civile (OSC) et à réduire leur participation au dialogue politique. Certains gouvernements des PRITI perçoivent la société civile comme un groupe d'organismes mis en place pour bloquer et concurrencer les initiatives gouvernementales. Il est important de sensibiliser ces gouvernements sur le rôle clé que la société civile peut jouer comme un allié fort dans l'élaboration des politiques pertinentes et la progression de programmes politiques qui auront une plus grande incidence sur la population.

Dans un tel contexte, la question fondamentale sera de traduire la nouvelle approche de l'UE dans la pratique. Il n'est pas suffisant d'appuyer financièrement les activités de la société civile ou de mettre en place des mécanismes de dialogues sur les politiques et les programmes de l'UE. Si l'objectif est de promouvoir un réel changement démocratique et sociétal, **une action politique et diplomatique forte est également nécessaire ainsi que la révision de certaines politiques européennes** ayant un impact sur les droits et moyens de subsistance des populations pauvres des pays en développement.

Un engagement renouvelé de l'UE envers la société civile

Une nouvelle communication de la CE sur la société civile : « [Les racines de la démocratie et du développement durable : l'engagement de l'UE avec la société civile dans le domaine des relations extérieures](#) » a été publiée en septembre 2012, suivie des [Conclusions du Conseil et d'une résolution du Parlement européen](#). Ces deux documents reconnaissent le rôle central de la société civile dans la gouvernance démocratique et l'émergence de sociétés justes, équitables et inclusives. Ces reconnaissances ont marqué un tournant dans les approches de l'UE envers la société civile ou la gouvernance et le développement qui, jusqu'à présent, n'ont guère été abordés².

Cet engagement renouvelé a été traduit en mars 2014 en lignes directrices pour les délégations de l'UE³ pour l'élaboration de feuilles de route favorisant la participation de la société civile. Les feuilles de route visent à élaborer un **cadre stratégique commun** pour l'engagement structuré à l'échelle nationale des délégations de l'UE et des États membres avec la société civile, en vue d'améliorer **l'impact, la prévisibilité et la visibilité** des actions de l'UE. Dans ses

¹ [EC communication on CSOs](#) "The roots of democracy and sustainable development: Europe's engagement with Civil Society in external relations", September 2012, [Council conclusions and EP resolution](#)

[EC Communication on EU support to sustainable change in transition societies](#)

² Cette nouvelle approche est entièrement intégrée dans le cadre stratégique de l'UE et le Plan d'Action sur les droits de l'homme et la démocratie adoptée par les 27 États membres en juin 2012.

³ <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-governance-civilsociety/minisite/eu-country-roadmaps-engagement-civil-society>

directives, l'UE a fortement souligné qu'un grand nombre d'acteurs, y compris la société civile, doivent être consultés pour l'élaboration de la première génération des feuilles de route (2014-2017). Ces feuilles de route sont également prévues pour améliorer la **cohérence** de la coopération de l'UE vis-à-vis la société civile, entre les secteurs et les instruments et pour progressivement promouvoir une meilleure **coordination** entre les délégations de l'UE, les États membres et les autres acteurs concernés. L'UE reconnaît donc le rôle essentiel que la société civile locale peut jouer dans la mise en forme d'un partenariat plus ambitieux avec les délégations de l'UE.

La mise en œuvre de la communication de l'UE reste un défi majeur

L'accord de Cotonou reconnaît pleinement la société civile en tant qu'acteur important au sein de la coopération UE-ACP, quant à ses multiples rôles dans le développement et la gouvernance démocratique. Dans le cadre des 9^{ième} et 10^{ième} Fonds européen de développement (FED), plusieurs leçons peuvent être tirées de plusieurs programmes d'appui aux OSC ou de programmes spécifiques ciblant la société civile dans un contexte plus large de la gouvernance.

La nouvelle approche de l'UE, bien que hautement saluée par les organisations de la société civile, doit encore prouver son efficacité. Une première occasion est par le biais de la **programmation du futur instrument de coopération de l'UE, dont le 11^{ème} Fonds européen de développement (FED)**⁴, dirigé par les délégations de l'UE au niveau national. Selon les lignes directrices soumises aux délégations sur le processus de programmation, il était prévu que la société civile (et autres acteurs non étatiques) serait consultée sur les futurs programmes indicatifs nationaux (PIN), sur les secteurs prioritaires ainsi que sur les indicatifs de planification pour chacun des secteurs. Les résultats globaux de la révision et de l'évaluation de CONCORD sur les processus de consultation réalisés dans 58 pays ont indiqué que même si les organisations de la société civile ont été consultées dans de nombreux pays, les consultations ne respectaient pas les critères d'évaluation qualitatifs ou quantitatifs. Plusieurs partenaires locaux ont indiqué que ces consultations étaient des séances d'information sur les décisions de l'UE pour le développement et qu'elle n'impliquait aucun véritable dialogue avec la société civile. L'issue du processus de programmation de la 11^{ème} FED se reflète maintenant dans trois secteurs jugés prioritaires à être financés par l'UE au cours des sept prochaines années. En juin 2014, plus de 16 cosignataires des PIN⁵ ont identifié qu'un soutien à la société civile est prioritaire uniquement au Botswana. Cependant, dans plusieurs pays de l'ACP, une enveloppe distincte sera allouée à la société civile, une initiative bien reçue.

La mise sur pied de **deux programmes thématiques de l'Instrument de financement de la coopération au développement (ICD) ainsi que le Programme panafricain, du Fonds intra-ACP financé par le FED et de l'instrument européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDDH)** en sont à leurs phases finales. **Ces programmes et instruments sont complémentaires aux PIN**, d'une part en ciblant directement les acteurs de la SC (Programme thématique OSC-AL/ICD et IEDDH) et d'autre part en mettant l'accent sur certaines questions essentielles à l'échelle mondiale (Programme Thématique de l'ICD ou du fonds Intra-ACP sur les Défis et Biens publics mondiaux). Le programme thématique OSC et AL est particulièrement vu comme un outil essentiel pour renforcer les capacités des OSC afin qu'elles puissent jouer les rôles décrits dans la nouvelle communication. Il est donc essentiel que les OSC soient également consultées sur la programmation et la mise en œuvre de ces programmes et instruments.

Cependant, pour que les objectifs de la communication de la CE et de l'Accord de Cotonou deviennent réalité, **la participation de la société civile dans la mise en œuvre des PIN dans les pays ACP devrait être assurée**. En particulier, l'approche multi-acteurs dans les services publics prônée par la communication est très prometteuse, mais ne pourra pas se matérialiser sans un engagement fort de la part de l'UE et des ministères concernés dans les pays ACP. De la même manière, les améliorations en matière de croissance inclusive, de protection sociale ou de lutte contre les inégalités et les discriminations dépendent grandement de l'implication de la SC, compte tenu de sa contribution essentielle à l'universalité, l'équité, l'intégration et au développement durable. Ce qui veut dire qu'au-delà de l'appui direct à la société civile à travers les divers instruments de coopération **il est également essentiel d'intégrer la participation réelle et structurée de la société civile dans la mise en œuvre de tous les secteurs prioritaires des PIN, y compris l'appui budgétaire**, maintenant sous la forme de Contrat de bonne gouvernance et de développement (CBGD). La combinaison adéquate de ces différents programmes et modalités d'appui à la société civile varie en fonction de la situation de chaque pays, raison pour **laquelle il est important d'avoir une approche sur mesure**.

Des perspectives s'offrent dans les **feuilles de route par pays pour un engagement avec les OSC dont l'objectif** vise à améliorer l'impact, la prévisibilité et la visibilité des actions de l'UE, en garantissant la cohérence et les synergies. Si ces feuilles de route sont correctement mises en pratique, elles pourraient représenter une réelle avancée comparées au manque de coordination et de prévisibilité du système actuel. En effet, il est prévu qu'elles soient élaborées en tenant compte des avis formulés par les acteurs de la société civile et qu'elles définissent les objectifs à long terme de la

⁴ Le FED est le principal instrument de financement de l'aide communautaire pour la coopération au développement dans les pays du groupe ACP

⁵ Voir: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-433_en.htm. Les pays considérés comme fragiles peuvent identifier un quatrième secteur

coopération de l'UE avec les OSC, englobant à la fois le dialogue et l'appui opérationnel tout en déterminant les modalités de travail et de financement appropriées.

Néanmoins, l'UE peut aller bien au-delà de la consultation et de l'appui financier à la société civile pour promouvoir le rôle et l'espace politique de la SC **par le biais d'une action diplomatique, du dialogue politique et de l'appui aux réformes politiques** dans les pays partenaires (notamment en privilégiant le développement et les accords commerciaux axés sur les droits).

L'UE s'est clairement engagée à utiliser le dialogue politique avec les pays partenaires pour promouvoir le respect des droits fondamentaux et des libertés ainsi qu'un cadre approprié à la société civile. Cependant, **le défi sera d'assurer la mise en place d'une approche cohérente dans chaque pays**. Or, le dialogue politique peut aussi interférer avec les propres intérêts politiques ou économiques de l'UE et de ses États membres et défendre les intérêts de la société civile peuvent, dans certains cas, être considérés comme un sujet trop sensible.

Nous appelons les membres de l'Assemblée Parlementaire Paritaire ACP-UE (APP) à prendre un engagement ferme en faveur de

- La promotion d'une approche du développement basée sur les Droits de l'Homme et d'un environnement porteur pour l'engagement des citoyens dans l'élaboration des politiques;
- La promotion d'un dialogue constructif qui démystifie la perception des pays partenaires des OSC en tant qu'acteurs concurrents, et plutôt en tant agents de transformation vers l'universalité, l'équité, l'inclusion et la durabilité;
- La mise en place de multiples formes et mécanismes de dialogue entre les parlements et les OSC et la promotion d'un espace pour la contribution de la société civile aux processus politiques, que ce soit au niveau local, national, régional ou mondial;
- La reconnaissance et le soutien aux multiples rôles des OSC dans le respect de leur diversité et de leur droit d'initiative ainsi que dans un esprit d'ouverture en soutenant les modes d'action et de dialogue innovateurs y compris l'approche multi-acteurs;
- Faire pression sur l'UE, ses États membres et les gouvernements ACP afin d'accroître la transparence de leurs processus budgétaires et de superviser leur coopération avec les OSC, y compris dans le cas de programmation conjointe, de mise en commun des ressources ou d'appui budgétaire;
- Mettre en lumière les préoccupations et les revendications des OSC et défendre les libertés fondamentales d'association et d'expression et le droit des citoyens d'établir des « associations » avec l'objectif de défendre leurs droits et leurs intérêts et de s'engager dans des initiatives communes.

Pour plus d'information <http://www.concordeurope.org/> - Tél. +32 2 743 87 65