

Notes de référence pour structurer les discussions des groupes de travail

Le rôle des organisations de la société civile (OSC) en termes de prestation de services sociaux et pour la promotion de la croissance durable

Dans le cadre de la préparation de la nouvelle politique sur les organisations de la société civile (OSC), une consultation a été lancée, portant sur le rôle des organisations de la société civile en tant qu'acteurs de gouvernance, afin de promouvoir notamment l'appropriation démocratique et la responsabilité nationale. Cependant, les OSC ont traditionnellement été - et sont toujours - des acteurs importants en ce qui concerne la prestation de services dans certains contextes. En effet, une partie de leur valeur ajoutée en tant qu'acteurs de gouvernance provient de leur action en termes de prestation de services. Cette session du Forum Politique met l'accent sur les opportunités et les enjeux dans ce domaine, dans le but de donner forme au soutien de l'UE aux OSC, en concordance avec le cadre plus général de la politique de l'UE qu'a mis en relief le [Programme pour le Changement](#) (2011).

Cette proposition de politique de développement publiée par la Commission Européenne en octobre 2011 met l'accent sur la notion de **croissance inclusive et durable pour le développement humain**, en parallèle à la démocratie, la gouvernance et les droits de l'homme. Outre les vecteurs de capacitation, notamment le renforcement du tissu des entreprises et l'approfondissement de l'intégration régionale, et en plus des secteurs qui possèdent un fort impact multiplicateur sur le développement de l'économie des pays et contribuent à la protection de l'environnement, l'Agenda considère la **protection sociale, la santé et l'éducation** comme des points essentiels à la construction des **fondements de la croissance inclusive**.

Au cours des dernières années, on constate un intérêt croissant envers les dispositifs de collaboration en termes de prestation de services, et envers les partenariats entre plusieurs intervenants. Cette **perspective d'intervenants multiples**, fondée sur la conviction selon laquelle les enjeux du développement requièrent l'engagement effectif et collectif de plusieurs acteurs, va de pair avec la reconnaissance des OSC et des autorités locales (AL), dans toute leur diversité, en tant qu'acteurs légitimes du développement¹, acteurs dont les efforts sont complémentaires à ceux des autorités nationales et du secteur privé. Une vision vigoureusement mise en exergue dans les **conclusions du processus du Dialogue Structuré**, qui expose par ailleurs en détail la singulière valeur ajoutée que peuvent apporter les OSC et les AL².

Dans ce contexte, le groupe de travail du Forum Politique se concentrera sur le rôle des OSC en termes de prestation de services, en distinguant deux discussions parallèles :

- i) Le « rôle des OSC en termes de prestation de services dans les secteurs sociaux », notamment la santé et l'éducation ;
- ii) « Les OSC et la promotion de la croissance durable à travers l'emploi et l'entrepreneuriat ».

¹ L'article 20 du Programme d'action d'Accra (AAA) et l'article 22 de la Déclaration de Busan se réfèrent explicitement aux organisations de la société civile (OSC) en tant qu'acteurs indépendant du développement, en tant que tels. L'article 21 de la Déclaration de Busan souligne aussi le rôle fondamental des AL.

² Voir le Document de conclusion (2011) du Dialogue Structuré (page 8).

A. Le rôle des OSC en termes de prestation de services dans les secteurs sociaux

La prestation de services de base efficaces, élément vital pour la réduction de la pauvreté et la croissance inclusive, correspond à une responsabilité primordiale de l'État, sous toutes ses formes (au niveau national, régional et local). L'État est en effet responsable du financement, de la gestion, de la coordination et de l'organisation des services sociaux pour les citoyens. Cependant, les accès à la santé et la l'éducation, entre autres services de base, se trouvent souvent limités par différents facteurs d'ordre financier, géographique, infrastructurel, technologique, institutionnel, social ou culturel.

En fonction de la situation dans laquelle se trouve le pays et en fonction de ses choix politiques, de nombreux mécanismes institutionnels sont possibles. L'État peut fournir des services de manière centralisée ou bien il peut déléguer la prestation aux autorités locales, selon les principes d'autonomie locale et de subsidiarité³. À cet égard, comme le souligne le Dialogue Structuré, les autorités locales peuvent jouer un rôle central en garantissant aux citoyens une prestation équitable des services de base.

L'État (sous ses différentes formes) peut aussi directement fournir les services ou bien il peut sous-traiter la prestation à d'autres agences, y compris les OSC (notamment les organisations religieuses, les communautés locales, etc.). Dans certains cas, les services peuvent être financés ou gérés en partenariat avec l'État, le secteur privé et/ou les OSC. Dans d'autres cas, les services peuvent être directement fournis par des entreprises privées, par des OSC ou au travers de dispositifs participatifs et/ou d'auto-prestation collective. Ce qui est particulièrement pertinent dans les pays fragiles ou dans les contextes où l'État est faible, réfractaire ou absent.

Au cours des dernières années, des modèles et des schémas innovants concernant la prestation de services ont été développés et analysés (p.ex. des systèmes de bons ; des franchises sociales ; etc.), et la dépendance gouvernementale en ce qui concerne la prestation de services par les OSC s'est diffusée et a augmenté dans le monde entier, y compris dans les pays industriels avancés⁴.

La **coproduction** est un domaine de travail intéressant que l'OCDE⁵ définit comme « une manière de planifier, de concevoir et de fournir des services publics, qui s'inspire directement de ce que peuvent apporter les citoyens et les OSC ». Au centre de cette notion de coproduction, se trouve l'idée selon laquelle **les services publics peuvent mieux fonctionner et être plus favorables aux pauvres, plus réceptifs, innovants et plus inclusifs** (en ce qui concerne les groupes vulnérables et/ou les zones/régions où les services gouvernementaux ne sont pas disponibles) quand ils savent mettre à profit les intérêts des personnes, les énergies, les savoir-faire et les ambitions, par le biais de l'engagement actif des OSC et de la participation du gouvernement, sur le plan des financements mais aussi du programme.

À cet égard, l'expérience montre qu'il est important de préserver la solidité de la responsabilité et de la capacité gouvernementales, afin de gérer, surveiller et superviser les opérations des OSC et d'administrer les nouveaux instruments de

³ Voir dans le Document de conclusion, la section sur le rôle des AL (page 8).

⁴ Voir Leon E. Irish, Lester M. Salamon et Karla W. Simon, « Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad », Banque Mondiale, juin 2009.

⁵ Réunion d'experts concernant l'implication citoyenne dans la conception et la prestation de services publics : « La création d'un gouvernement ouvert et innovateur pour l'amélioration des politiques et des services », OCDE, 8 et 9 juin 2010, Paris.

l'action publique par le biais desquels les partenariats sont configurés⁶.

Cependant, en dépit de l'intérêt des bénéficiaires potentiels, les partenariats à intervenants multiples impliquent aussi des défis importants pour tous les acteurs concernés, depuis les gouvernements et les OSC, en passant par les donateurs et les autres partenaires de développement qui apportent leur soutien à ces processus et ces schémas. D'une part, la dépendance envers les OSC en ce qui concerne la prestation de services sociaux à financement gouvernemental suppose d'importants défis pour les gouvernements en termes de management, de responsabilité et de légitimité, y compris pour les autorités locales où ces schémas sont souvent appliqués. Des enjeux qui dépendent aussi de la régulation en place concernant les opérations des OSC au niveau national. Pour s'engager dans de tels processus, les autorités locales sont aussi confrontées à certains obstacles en termes de capacité et de ressources disponibles. D'autre part, les OSC doivent faire face à d'autres difficultés et d'autres risques, par exemple la possible perte d'indépendance, la perte de flexibilité en raison de la l'inflation bureaucratique et la limitation de leur capacité de défense des droits et de leur capacité de surveillance. La réalité montre aussi que les dispositifs à intervenants multiples peuvent aussi se trouver en position de vulnérabilité en raison de certains facteurs externes comme les conditions économiques, le climat politique, la confiance ou la culture⁷.

Finalement, le rôle des organisations non gouvernementales internationales (ONGI) et l'espace qui leur réservé dans ce processus constituent d'autres éléments importants à prendre en considération, et il convient de prendre particulièrement en compte les différences de contextes ainsi que le risque potentiel de substitution qui pourrait en découler, ou le déséquilibre et les différences en termes de capacité, qui perdurent toujours entre les ONGI et les OSC locales⁸.

Questions à débattre

- § Quels sont les ingrédients principaux des « modèles de partenariat » durables en termes de prestation de services ? Dans la mesure du possible, veuillez fournir des exemples concrets de modèles de partenariats qui ont bien fonctionné, et expliquez les raisons de leur succès. Quels sont les éléments contextuels (p.ex. le cadre légal, la culture administrative, les procédures, etc.) qui les facilitent ou les entravent ?
- § Comment la décentralisation affecte-t-elle les conditions nécessaires aux modèles de partenariats multiples ?
- § Quel devrait être le rôle et l'espace réservés aux ONGI dans ces partenariats, dans des contextes différents ?
- § Comment l'UE peut-elle contribuer efficacement au progrès des pratiques et des systèmes en ce qui concerne les approches à intervenants multiples en termes de prestation de services sociaux ? Quelle est la valeur ajoutée de l'aide de l'UE dans ce contexte, par rapport à l'aide d'autres donateurs ?
- § Comment l'UE peut-elle aider et encourager les efforts d'alignement des OSC et de

⁶ Voir Leon E. Irish, Lester M. Salamon et Karla W. Simon, « Outsourcing Social Services to CSOs: Lessons from Abroad », Banque Mondiale, juin 2009.

⁷ Dr. Kelly Teamey, « Whose Public Action? Analysing Inter-sectoral Collaboration for Service Delivery. Literature Review on Relationships between Government and Non-state Providers of Services », Département de développement international, École de politique publique, Université de Birmingham, juin 2007.

⁸ Voir le Document de conclusion du Dialogue Structuré, section 3. Partenariats et complémentarités entre les acteurs (page 9).

développement de leur efficacité, en ce qui concerne les services que celles-ci fournissent dans les pays développés ? Comment l'UE peut-elle aider à mitiger certains des défis mentionnés auparavant, en ce qui concerne l'aide à la prestation de services par les OSC, face au renforcement des systèmes étatiques ?

B. Les OSC et la promotion de la croissance durable à travers l'emploi et l'entrepreneuriat

Selon le Programme pour le Changement, la **croissance durable** correspond au fait que les personnes puissent **participer à la richesse et à la création d'emplois, et en retirer des bénéfices**. Cette notion va au-delà des aspects économiques (p.ex. les placements en capitaux, les infrastructures, la croissance de la population active, la productivité et le progrès technologique) et englobe des facteurs sociaux comme l'égalité, la redistribution et l'inclusivité, dans le but de garantir l'intégration des secteurs exclus de la société et de porter toute l'attention nécessaire vers les dynamiques liées à la réduction de la pauvreté.

D'intéressants débats ont eu lieu au cours des dernières années en ce qui concerne les différents rôles que l'État (sous ses différentes formes et niveaux, depuis les autorités nationales jusqu'aux AL), le secteur privé et, plus récemment aussi, les OSC, peuvent jouer dans le cheminement vers la croissance durable. En particulier, en ce qui concerne l'entrepreneuriat et la création d'emplois en tant que conditions préalables au développement durable et à la distribution équitable des richesses et de la prospérité. A cet égard, et même si l'engagement des OSC et des AL en termes de croissance durable va au-delà de la création d'emplois et de l'entrepreneuriat, ces deux dimensions ont été sélectionnées pour ce groupe de travail dans la mesure où elles sont considérées comme étant particulièrement pertinentes quant à l'engagement des OSC.

Au-delà des positions idéologiques, un consensus semble émerger quant au **rôle fondamental joué par certaines catégories d'OSC** (p.ex. les coopératives, les organisations d'agriculteurs, etc.) dans le cadre de la promotion d'initiatives capables de répondre aux besoins de la communauté et de stimuler la croissance économique locale en combinant, par conséquent, les ambitions économiques et sociales.

La réalité montre que les OSC peuvent jouer de multiples rôles et qu'elles peuvent s'engager à différents niveaux avec l'État et le secteur privé. Pour n'en citer que quelques-uns : les OSC peuvent promouvoir des modèles d'entreprises éthiques et équitables (p.ex. le commerce équitable ; les initiatives entrepreneuriales communautaires ; etc.) ; elles peuvent agir comme incubatrices des innovations sociales et économiques ; promouvoir la participation de la femme et des groupes socialement exclus dans la production économique ; encourager l'entrepreneuriat social pour promouvoir des changements sociaux durables ; fournir des services d'aide (p.ex. l'aide technique, l'accès aux marchés ou aux services financiers) à des entrepreneurs individuels et des initiatives privées ; promouvoir la responsabilité sociale des entreprises et les modèles entrepreneuriaux inclusifs dans le secteur privé ; fournir des services de conseil à l'État en capitalisant les connaissances empiriques des citoyens en la matière, ou contribuer à l'administration des biens et des ressources publics, entre autres.

La réalité montre aussi que les partenariats à intervenants multiples peuvent être très avantageux dans la mesure où ils permettent à différents acteurs (à savoir les gouvernements nationaux et/ou locaux, le secteur privé et les OSC) de travailler ensemble et de croître mutuellement, en renforçant les initiatives visant à la promotion de l'entrepreneuriat, la création d'emplois et afin d'aider à la croissance. En particulier, et d'après les conclusions du Dialogue Structuré, les partenariats au niveau local peuvent être encore beaucoup plus approfondis, si l'on considère le rôle fondamental

que peuvent jouer les AL, niveau le plus proche des citoyens, pour entreprendre et soutenir des initiatives locales de développement économique capables de rassembler plusieurs acteurs autour d'objectifs communs.

Cependant, certains enjeux et problèmes doivent être pris en considération. En premier lieu, les OSC (en particulier les coopératives et les associations d'agriculteurs) peuvent être confrontées à certains problèmes comme la faisabilité de leurs activités socioéconomiques, ou une approche insuffisamment axée sur le marché ; entre autres facteurs, on remarque aussi un risque de contrôle excessif et de régulation par les gouvernements, une incapacité à développer davantage leurs activités, ou un accès limité au crédit et/ou au marché. Par ailleurs, les schémas de coopération et les partenariats à intervenants multiples impliquent des défis importants, depuis le respect nécessaire des intérêts et des prérogatives de chacune des parties, jusqu'à la visibilité institutionnelle et financière des schémas établis et les systèmes d'incitation requis, afin de promouvoir et de défendre une coopération efficace.

Au niveau local, le rôle que les AL peuvent jouer pour encourager, défendre et gérer efficacement les dispositifs à intervenants multiples axés sur la création d'emplois et l'aide à l'entrepreneuriat, doit être également exploré plus en profondeur.

Finalement, le rôle et l'espace réservé aux organisations non gouvernementales internationales (ONGI) constituent un autre élément important à prendre en compte, particulièrement en ce qui concerne les transferts de connaissance, la capacité de développement et le soutien par les pairs.

Quelques questions pour de nouveaux débats

- § Quelles sont les conditions préalables et les capacités requises pour établir des partenariats réussis, axés sur la création d'emplois et la promotion de l'entrepreneuriat ? Que peuvent faire différents intervenants pour créer les incitations nécessaires à la collaboration ?
- § Quels éléments contextuels (p.ex. le cadre légal) encouragent ou entravent les rôles entrepreneuriaux des OSC ?
- § Quel rôle peuvent jouer les ONGI pour (i) promouvoir le rôle local des OSC en faveur de la création d'emplois et de l'entrepreneuriat et ; (ii) consolider les partenariats à intervenants multiples dans le but de maximiser leur potentiel afin de contribuer à la réduction de la pauvreté ?
- § Comment l'UE peut-elle soutenir efficacement les approches socioéconomiques de la création d'emplois et du développement entrepreneurial développées par les OSC, tout en évitant de créer une dépendance ?