

Avis des syndicats sur la collaboration avec les gouvernements donateurs dans le secteur du développement

**Evaluation de 18 mécanismes de soutien des
donateurs publics**



*Coopération
syndicale au
développement*

Table des matières

Préface	5
Liste des acronymes	7
Avant-propos	9
0. Introduction	11
1. Pourquoi est-il important d'examiner les mécanismes de soutien aux syndicats?...13	
2. La dynamique actuelle de l'implication des OSC dans la coopération internationale	15
2.1 Une interprétation holistique de l'efficacité du développement	16
2.2 Travailler avec ou par le biais des OSC: éclairage sur les relations entre les donateurs et les OSC	17
2.2.1 Relations entre les donateurs et les OSC: tendances générales	18
2.2.2 Zoom sur les mécanismes de soutien des OSC	21
3. La dynamique des mécanismes mis en place par les donateurs pour soutenir les syndicats impliqués dans la coopération au développement: que nous disent les données?	25
3.1 Cartographier les mécanismes de soutien aux syndicats dans la coopération au développement	25
3.1.1 Sources de financement	25
3.1.2 Modalités de financement	29
3.1.3 Décentralisation du soutien destiné aux syndicats locaux	35
3.1.4 Comment les syndicats soutiennent-ils leurs partenaires?	35
3.2 Conformité avec les agendas de développement des gouvernement	37
3.2.1 Conformité aux agendas de développement des gouvernements	37
3.2.2 Les alternatives aux pratiques actuelles	39
3.2.3 Limites géographiques	40
3.3 Evaluation des exigences GCP	41
3.3.1 L'hégémonie des cadres logiques	41
3.3.2 La quête de résultats	43
4. Conclusions	46
5. Recommandations	49
5.1 Destinées aux donateurs	49
5.2 Destinées aux syndicats	50
Bibliographie	61

Préface

Le présent rapport aborde la dynamique actuelle des mécanismes de soutien en faveur des syndicats à partir d'une étude comparative couvrant 25 syndicats dans 18 pays¹. Le débat sur l'efficacité du développement international et la voix des OSC au sein de ce débat montrent qu'il est nécessaire de mieux comprendre la façon dont les donateurs soutiennent les différents groupes d'OSC et l'impact sur leurs activités sur le terrain. Au cours de ces dernières années, plusieurs agences de développement et le CAD de l'OCDE ont mené des études sur les mécanismes de soutien des donateurs en faveur des OSC. Celles-ci se concentrent toutefois principalement sur les ONG comme principaux bénéficiaires de l'Aide publique au développement (APD) destinée à la société civile. Ces études ont accordé moins d'attention à d'autres OSC, telles que les organisations de femmes, les organisations religieuses, les coopératives, les mouvements sociaux et les syndicats. Le présent rapport a été commandé par le Réseau syndical sur la coopération au développement (RSCD) afin de délimiter et d'évaluer le panorama international des mécanismes de soutien des donateurs à l'intention des syndicats dans le domaine de la coopération au développement.

Le rapport conclut que les donateurs reconnaissent la diversité des organisations de la société civile en théorie, mais pas dans leurs mécanismes de soutien. Une approche unique est adoptée pour toutes les OSC. En général, le contrôle exercé par les donateurs sur les syndicats s'est accru, leur laissant moins de flexibilité et de possibilité d'aborder les questions de développement conformément à leurs positions et selon leurs besoins. Dans certains pays, les syndicats ont été témoins d'une évolution des accords cadres ou du soutien aux programmes vers des procédures d'appel d'offres ou de soutien aux projets (c'est le cas par exemple du FNV aux Pays-Bas, du TUC au Royaume-Uni et de l'ICTU en Irlande). Par ailleurs, l'approche «gestion des cycles de projet» (GCP) est devenue plus stricte, plus directive et contraignante (c'est le cas, par exemple, du Centre de Solidarité aux Etats-Unis, de l'ISCOS en Italie, du LO-TCO en Suède et du LO en Norvège). Les changements ont été moins prononcés dans d'autres pays. Le système d'accord cadre, ACV et ABW en Belgique, le SASK en Finlande, le Solidar en Suisse, l'Iscond en Espagne ou le DGB et le FES en Allemagne, est resté stable. Les autres organisations, telles que le Conseil LO/FTF au Danemark ou LO en Norvège, ont connu une transition d'approche, depuis l'approche centrée sur le projet à une approche centrée sur le programme en ce qui concerne les conditions de financement.

Le présent rapport identifie le besoin pour les donateurs de s'orienter vers des mécanismes de soutien axés sur les acteurs et d'utiliser les différences entre les syndicats et les OSC de façon complémentaire. Par ailleurs, les donateurs devraient tenir compte des particularités des syndicats, en leur apportant par exemple un soutien flexible et à long terme, et en leur permettant d'intervenir dans d'autres pays que les pays les moins avancés (PMA), afin de lutter contre les inégalités croissantes dans les pays à niveaux de revenus moyens, où 75% de la population mondiale pauvre vit, et en reconnaissant la difficulté à mesurer l'impact des activités des

¹ Le terme «syndicats» est dès lors employé en référence aux véritables syndicats, aux organisations solidaires syndicales et, dans un cas, même à une fondation politique intervenant dans le domaine de la solidarité syndicale. Toutes ces organisations ont été interrogées au cours de l'étude.

syndicats en faveur du développement. Compte tenu de ces éléments, les syndicats pourraient mettre plus activement l'accent sur leurs spécificités, renforcer leurs efforts afin de créer des cadres communs d'apprentissage et pourraient œuvrer activement à l'émergence d'un discours alternatif sur le paradigme dominant de l'efficacité de l'aide axé sur les donateurs.

Liste des acronymes

AAA	Agenda d'Accra pour l'Action
ABVV-FGTB	Algemeen Belgisch Vakverbond -Fédération Générale du Travail de Belgique (B)
ACLVB-CGSLB	Algemene Centrale der Liberale Vakbonden - Centrale Générale des Syndicats Libéraux de Belgique (B)
ACV- CSC	Algemeen Christelijk Vakverbond-Confédération des Syndicats Chrétiens (B) (Confédération des Syndicats Chrétiens)
AFD	Agence Française de Développement (F)
ANE	Acteur Non Etatique
AOD	Aide officielle au développement
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
CAD	OCDE– Comité d'assistance au développement de l'OCDE
CC	Convention Collective
CE	Commission Européenne
CFDT	Confédération Française Démocratique du Travail (F)
CNV	Christelijk Nationaal Vakverbond (NL) - Fédération Nationale des Syndicats Chrétiens
CSI	Confédération Syndicale Internationale
DANIDA	Danish International Development Agency (DK) – Agence danoise pour le Développement international
DFID	Department for International Development (UK) – Département de développement international – Royaume-Uni
DGD	Direction générale pour la coopération au développement (B)
DP	Déclaration de Paris
FNV	Dutch Trade Union Federation (NL) – Fédération néerlandaise des syndicats (Pays-Bas)
FSI	Fédérations Syndicales Internationales
GCP	Gestion de Cycles de Projets
HIVA	Hoger Instituut voor de Arbeid (B) (Research Institute for Work and Society) – Institut de Recherche pour le Travail et la Société
HLF	High Level Forum – Forum de Haut Niveau
ISCOS	Instituto Sindacale per la Cooperazione e lo Sviluppo (I) – Institut syndical pour la coopération au développement

LO	Landsorganisasjonen i Norge (N) (Norwegian Confederation of Trade Unions) – Confédération norvégienne des syndicats
LO-TCO	Landsorganisationen Tjänstemännens centralorganisation (SE) – Secrétariat de la coopération au développement des syndicats internationaux
LO/FTF Council	Landsorganisationen i Danmark/Fallesraadet for Danske Tjenestemand-og Funktionærorganisationer (DK) Fédération danoise des syndicats / Confédération danoise des salariés et des fonctionnaires)
NED	National Endowment for Democracy (US) – Dotation nationale à la Démocratie (Etats-Unis)
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation (N) – Agence norvégienne pour la coopération au développement
NPM	New public management- Nouveau programme de gestion publique
ONG	Organisation non gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
RBM	Gestion fondée sur les résultats
RSCD	Réseau syndical sur la coopération au développement
S&E	Suivi et évaluation
SASK	Suomen ammattiliittojen solidaarisuuskeskus ry (FIN) Trade Union Solidarity Centre of Finland – Centre de solidarité syndicale de Finlande
SIDA	Swedish International Development Agency (SE) – Agence suédoise de développement international
TUC	Trades Union Congress (UK) – Congrès des syndicats
TUSSO	Trade Union Solidarity Support Organisation – Organisation de soutien et de solidarité avec les syndicats
UE	Union Européenne
USAID	United States Aid Agency (US) – Agence d'aide des Etats-Unis

Avant-propos

La solidarité internationale a été au cœur des principes et des missions des mouvements syndicaux tout au long de leur histoire, et elle l'est encore aujourd'hui, plus que jamais.

Les travailleurs soutiennent l'organisation et les luttes de leurs collègues dans les autres pays de différentes manières et par le biais de divers systèmes de financement des solidarités.

En tant qu'acteurs de plein droit dans le domaine du développement, les syndicats des pays du sud, pareillement à leurs partenaires du nord, jouent un rôle important, et souvent crucial, dans le domaine du développement économique, social et politique. De nombreuses luttes pour l'indépendance et la décolonisation ont été menées par les syndicats, et ce sont les syndicats qui étaient à l'avant-poste des luttes contre les dictatures dans de nombreuses régions du monde. Plus récemment, le Printemps Arabe a une fois de plus démontré l'engagement des syndicats envers la démocratie, en faveur de meilleures conditions de vie pour la population.

Dans de nombreux pays donateurs, les syndicats ont été reconnus comme acteurs du développement, et des financements ont été mis à disposition afin d'appuyer les efforts consentis par les syndicats et leurs partenaires afin de promouvoir une voie de développement plus durable, participative et équitable. La construction d'institutions nationales effectives et de mécanismes de développement inclusif fondés sur la mise en œuvre de politiques démocratiques reste un véritable défi pour le mouvement syndical.

Dans un effort visant à soutenir une approche plus coordonnée de la coopération bilatérale traditionnelle, le Réseau Syndical sur la Coopération au Développement (RSCD), a élaboré les Principes et Lignes Directrices des syndicats sur l'efficacité du développement², et promeut son Outil Syndical de Promotion de l'Efficacité du Développement³, afin d'améliorer le dialogue et l'appropriation partagée au sein des partenariats de coopération syndicale en faveur du développement.

Le présent rapport étudie les différentes manières dont les syndicats travaillent avec les agences de développement des pays donateurs et présente une vue d'ensemble à un instant T des expériences syndicales au cours des dernières années. Toutefois, en raison de la pression de la crise financière, la situation évolue rapidement dans de nombreux pays.

Le présent rapport tire une série de conclusions fondées sur la preuve. Celles-ci soulignent la nature éclectique des politiques au sein des pays donateurs, malgré les efforts qui ont été consentis, et le sont encore, afin de générer une meilleure compréhension commune des approches, pratiques, mécanismes et outils visant à découpler l'efficacité du développement.

² Principes et lignes directrices pour l'efficacité du travail des syndicats en faveur du développement – RSCD, CSI, 2011).

³ Outil pour l'efficacité du travail des syndicats en faveur du développement, RSCD, CSI, <http://www.ituc-csi.org/tu-development-effectiveness-profile.html?lang=en>

Parallèlement aux études mandatées par les donateurs eux-mêmes, y compris les revues par les pairs du CAD de l'OCDE et l'étude intitulée «Comment les donateurs travaillent avec les OSC»⁴ (2011), le présent rapport aborde les syndicats en tant qu'acteurs spécifiques et uniques dans le domaine du développement.

Le rapport interroge également l'approche « à taille unique », et les pratiques de contractualisation, inspirées par le marché mais inappropriées, et qui, de bien des manières, excluent les mouvements sociaux du domaine du développement, dominé par les ONGs, et donc entravent leur accès aux possibilités de financement et de garantie de la durabilité de leurs efforts de développement. Ses conclusions recommandent la mise en œuvre d'une approche centrée sur le dialogue, en lieu et place de procédures anonymes, court-termistes et dictées par le marché, afin d'impliquer les mouvements sociaux dans les programmes de développement.

Ainsi qu'exposé précédemment, la présente étude donne une vue d'ensemble à un instant T, et ses conclusions ne sont donc pas gravées dans le marbre. Elles constituent principalement une invitation à davantage de dialogue et de réflexion et à apprendre des pratiques des uns et des autres, ce qui permet aux donateurs, aux gouvernements, aux institutions multilatérales et aux partenaires syndicaux sur le terrain de partager les enseignements et d'améliorer le soutien fourni aux syndicats afin qu'ils puissent contribuer à la voie du développement inclusif et durable que nous appelons tous de nos vœux.

Jan Dereymaeker

Coordinateur du Réseau Syndical sur la Coopération au Développement

⁴ Comment les membres du CAD travaillent avec les organisations de la société civile : revue de2001, OCDE-CAD, 2011. <http://www.oecd.org/dac/howdacomembersworkwithcivilsocietyorganisationsanoverview2011.htm>

0. Introduction

Parallèlement à la présence accrue des OSC dans le débat portant sur l'efficacité du développement, tel que décrit dans l'Agenda pour l'Action de l'Accra (2008) et le 4^e Forum de Haut Niveau à Busan (2011), les syndicats font de plus en plus entendre leurs voix. Le présent rapport aborde la problématique des mécanismes de soutien bilatéraux entre donateurs et syndicats et, dans une moindre mesure, les mécanismes de soutien mis en place par l'UE ainsi que leurs effets sur les efforts de coopération en faveur de développement menés par les syndicats.

Le passage en revue préalable des recherches déjà publiées montre qu'une grande partie de la recherche orientée développement et relative à la société civile se concentre en fait sur le rôle des organisations non gouvernementales (ONG) dans le domaine du développement (Tomlinson, 2006). C'est également le cas de l'étude des mécanismes de soutien. Dans la foulée de l'Agenda pour l'Action de l'Accra (2008) et du processus de Forum Ouvert relatif aux OSC et à l'efficacité du développement (2009-2011), et en préparation pour le 4^e Forum de Haut Niveau à Busan à l'automne 2011, plusieurs études ont été menées et se sont concentrées sur la relation entre les donateurs et les OSC dans le cadre du débat concernant l'efficacité du développement (BetterAid, 2011 ; NORAD, 2008; Hedman & McDonnell, 2011; Fich, 2011; Giffen & Judge, 2010; et Pratt, 2009). Cependant, ces études se sont concentrées, implicitement ou explicitement, sur les ONG, et ont eu tendance à négliger d'autres membres importants de la société civile, tels que les organisations de femmes, les coopératives, les organisations religieuses et les syndicats. Le présent rapport constitue une première étape visant à combler cette lacune. Il examine les mécanismes de soutien créés par les donateurs occidentaux en faveur des syndicats impliqués dans un travail de développement.

La présente recherche a été mandatée par le Réseau Syndical sur la Coopération au Développement (RSCD) de la Confédération Internationale des Syndicats (CSI) dans le but d'examiner les bonnes et mauvaises pratiques des donateurs en matière de soutien aux syndicats. Cette recherche s'appuie sur une étude quantitative réalisée précédemment par le RSCD (2010) auprès de 14 syndicats dans 10 pays. L'étude, menée par HIVA, Institut de Recherche pour le Travail et la Société, a été complétée par des entretiens détaillés, et par une revue de la documentation pertinente⁵.

Les objectifs de l'étude sont :

- De cartographier les pratiques et politiques actuelles des donateurs en matière de mécanismes de soutien aux syndicats ;
- D'identifier les caractéristiques spécifiques des syndicats en tant qu'acteurs du développement, ainsi que leurs implications pour les mécanismes de soutien mis en place par les donateurs;
- De replacer les résultats de l'étude dans le contexte de la recherche existante ;

⁵ 28 interviews ont été réalisées dans 18 pays afin de réaliser cette recherche.

- D'identifier les bonnes et les mauvaises pratiques en comparant les cadres de soutien dans 18 pays.

La méthodologie employée afin d'atteindre ces objectifs a tout d'abord impliqué la réalisation d'entretiens téléphoniques semi-structurés auprès de représentants de 25 syndicats et ONG actives dans le domaine du travail dans 18 pays. Ensuite une revue des documents clés descriptifs des politiques des donateurs et des syndicats eux-mêmes, ainsi que d'autres publications pertinentes, a été réalisée.⁶ Les rapports suivants ont été analysés afin de saisir la dynamique des mécanismes de soutien aux OSC.

Table 1. 1 Reports on CSO support mechanisms

Auteurs	Année	Donateurs concernés	Méthodologie	Mandaté par
Hedman & McDonnell	2011	24 (tous les membres du CAD)	Analyse des revues par les pairs du CAD, 2 enquêtes sur internet (Donateurs CAD + 7 organismes tutelle d'ONG)	CAD de l'OCDE
Giffen & Judge	2010	14 donateurs (11 bilatéraux et 3 multilatéraux)	Analyse des documents descriptifs des politiques et entretiens	DFID
Pratt	2009	4 donateurs (au Danemark, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas et en Suède)	Analyse des documents descriptifs des politiques OSC	INTRAC
Scanteam	2008	Nordiques + donateurs (programmes de soutien aux OSC de 6 pays en développement)	Analyse des documents et publications décrivant les politiques et entretiens auprès des Nordiques + des représentants et de diverses OSC	Nordiques+ donateurs (Canada, Finlande, Irlande, Suède, Royaume-Uni et Norvège)

⁶ Le terme «syndicats» est dès lors employé en référence aux véritables syndicats, aux organisations solidaires syndicales (telles que le Centre de Solidarité) et, dans un cas, même à une fondation politique intervenant dans le domaine de la solidarité syndicale. Toutes ces organisations ont été interrogées au cours de l'étude.

Tembo et al.	2007	DFID (25 programmes de la société civile)	Analyse des documents des 25 programmes et entretiens avec les bureaux nationaux et bureaux du programme	DFID
COM (Commission Européenne)	2002	CE (Coopération entre la CE et les acteurs non étatiques de 1991 à 2001)	Examen du soutien financier aux acteurs non étatiques au travers de diverses lignes budgétaires de l'UE.	CE
Cour des Comptes Européenne	2009	CE (étalonnage entre les Pays-Bas et la Suède)	Analyse des documents descriptifs des politiques, entretiens, missions et étalonnage	CE

Le premier chapitre du présent rapport souligne la pertinence de l'étude du point de vue politique. Elle est suivie d'une analyse des publications des OSC relatives à l'efficacité du développement et au rôle des syndicats dans le cadre de ce processus. Ensuite, nous présentons les résultats issus des données primaires et examinons les mécanismes de soutien actuels utilisés par les donateurs, le niveau de conformité des donateurs exigé par les syndicats, l'impact des obligations liées à la GCP et les avantages comparatifs des syndicats comparés à d'autres OSC. Le dernier chapitre du rapport identifie les bonnes et mauvaises pratiques des donateurs. Sur cette base, des recommandations concernant les politiques sont émises à destination des donateurs et également des syndicats.

1. Pourquoi est-il important d'examiner les mécanismes de soutien aux syndicats ?

Ce chapitre aborde brièvement la problématique située au cœur de l'étude, ainsi que sa pertinence du point de vue politique. A l'automne 2010, le réseau RSCD a mené une enquête sur internet dans le but de mieux comprendre les différents mécanismes de soutien mis en place par les donateurs à l'intention des syndicats. L'étude a révélé qu'il existe des différences importantes entre les procédures de soutien financier et la transposition de ces procédures dans la pratique. Etant donné que ces différences induisent des conséquences importantes du point de vue de l'organisation du travail de développement des syndicats, le RSCD a demandé à l'HIVA d'approfondir et d'étendre cette recherche initiale.

Depuis l'AAA (2008), les OSC sont reconnus comme acteurs à part entière dans le domaine du développement. En outre, les OSC se sont rassemblées, via la plateforme BetterAid, et ont défini leurs propres principes en matière d'efficacité du développement, dans le but de compléter la

Déclaration de Paris, qui a été critiquée pour être principalement centrée sur les relations entre les donateurs et les gouvernements (Tomlinson, 2006: 1 ; BetterAid, 2011). De multiples études ont été réalisées afin de comprendre les relations entre les donateurs et les OSC. Cependant, les études sont généralement biaisées car elles se concentrent surtout sur les OSC bénéficiaires des financements des donateurs et sur les ONG de développement nationales et internationales.

De plus, ces études sont orientées vers les donateurs (Scanteam, 2008; Hedman & McDonnell; Giffen & Judge, 2010; Pratt, 2009). Les OSC ont également tendance à être décrites comme un groupe homogène, ce qui d'une part, peut contribuer à une approche harmonisée, mais empêche d'autre part les OSC de mettre en œuvre des approches progressistes et innovantes (Gallin, 2000 ; COM, 2002). Il s'agit là également de l'une des conclusions et recommandations principales du Dialogue Structuré organisé par la Commission Européenne, qui a souligné le besoin de mettre en place «toute une gamme de modalités d'aide appropriées () afin de mieux s'adresser au plus large éventail d'acteurs possible»⁷. Bien que les donateurs souhaitent soutenir «une société civile plus diversifiée et vivante», en réalité, ce souhait ne coïncide pas avec les engagements réels des donateurs en termes d'harmonisation et d'alignement. Cela mène souvent au renforcement des aides destinées aux ONG internationales bien établies (Scanteam, 2008: 1). Il est donc essentiel et opportun d'étudier les aides des donateurs destinées à une société civile non traditionnelle, du point de vue des OSC, tel que l'argumentent Tembo et al. (2007), si nous souhaitons parfaitement comprendre quels sont les bons principes à mettre en œuvre pour les donateurs vis-à-vis des OSC.

Le présent rapport considère les syndicats comme des membres importants, mais d'une certaine manière moins visibles, de la communauté du développement. L'importance des syndicats en tant qu'acteurs du développement repose sur leur capacité à toucher de larges pans de la société par l'intermédiaire de leurs partenaires démocratiques et de leurs membres dans les pays en développement. Les syndicats jouent un rôle important en tant que membres du dialogue tripartite⁸, ce qui leur permet d'influer sur la législation et d'exercer une pression sur les acteurs du secteur privé et public afin qu'ils respectent le droit du travail et les droits de l'homme en général. De plus, leur adhésion à des organisations internationales, telles que la Confédération Syndicale Internationale (CSI) ou le Bureau International du Travail (BIT) leur confère un avantage en termes de capacité non seulement à s'appuyer sur un réseau mondial bien implanté, mais également sur un cadre juridique établi et faisant partie intégrante du système des Nations Unies.

De plus, étant donné l'importance grandissante accordée au rôle du secteur privé dans le domaine du développement, le renforcement simultané des syndicats dans les pays en développement pourrait être argumenté, dans le but de leur permettre de jouer un rôle complémentaire. Enfin, les syndicats défendent avec force les problématiques de redistribution, ce qui leur permet de jouer un rôle complémentaire important dans les pays à revenus intermédiaire (PRI).

⁷ En 2010, la Commission Européenne (CE) a initié un dialogue impliquant un large groupe d'OSC, en réponse à l'Agenda sur l'Efficacité de l'Aide et à l'AAA. Dès lors, ce processus a été nommé Dialogue Structuré (Equipe de Support Technique de la CE, 2011).

⁸ Le dialogue tripartite se réfère au dialogue entre les gouvernements, les syndicats et le patronnat. Le tripartisme peut prendre de nombreuses formes.

Toutefois, le facteur clé, selon Michel Hansenne, Directeur Général du Bureau International du Travail (BIT) est « l'engagement à préserver l'indépendance des partenaires sociaux et la reconnaissance par chacun du rôle que les autres doivent pouvoir jouer » (BIT: 27.09.1995).

Par conséquent, les syndicats se positionnent logiquement dans le débat relatif à l'efficacité du développement, comme l'illustre, à titre d'exemple, la création du RSCD en 2008 ainsi que la publication des Principes et Lignes Directrices des syndicats sur l'efficacité du développement en 2011. Le RSCD a contribué à veiller à la mise en œuvre de la Déclaration de Paris, en créant des indicateurs d'appropriation démocratique (OCDE-CAD, 2011). La CSI a également pris part au processus de Forum Ouvert mentionné précédemment (Forum Ouvert ; Dereymaeker, 2007). Le présent rapport affirme qu'il est important d'étudier les relations entre les syndicats et les donateurs, étant donné que les syndicats sont un groupe distinct au sein du groupe des OSC, présentant des caractéristiques et des besoins spécifiques. Comme l'illustre également la présente étude, certaines des forces spécifiques aux syndicats ne peuvent être totalement exploitées lorsque les mécanismes de soutien traitent la société civile comme une entité homogène (Thomas, 1999).

Cependant, il est important de reconnaître que les syndicats ne sont pas des acteurs nouveaux dans le domaine du développement. Depuis leur fondation, leur intérêt premier s'est toujours porté sur l'amélioration du bien-être global de leurs adhérents. Ils ont toujours soutenu le renforcement d'une démocratie politique, sociale et industrielle qui protège les droits civils et élimine la pauvreté (Gallin, 2000).

En conclusion, à l'approche du terme du 4^e Forum de Haut Niveau à Busan, nous sommes sur le point de connaître des modifications majeures de l'architecture de l'aide. Les syndicats ont un «rôle majeur à jouer pour la mise en place d'un développement durable, inclusif et d'une démocratie participative». Ainsi, il est essentiel de mieux comprendre la manière dont les efforts peuvent être améliorés et dont les donateurs peuvent contribuer à atteindre cet objectif (Thomas, 1999).

2. La dynamique actuelle de l'implication des OSC dans la coopération internationale

Le présent chapitre aborde les recherches publiées sur le sujet des mécanismes de soutien aux OSC et place le débat dans une dynamique plus large, dans le cadre de l'architecture de l'aide internationale. Notre étude analyse l'implication croissante des OSC dans le débat relatif à l'efficacité de l'aide au développement. Ainsi que ce chapitre l'explique, il y a de fortes raisons de penser qu'il est nécessaire d'opter pour une interprétation complète, ou holistique, de l'efficacité du développement lorsque l'on analyse le rôle que les OSC peuvent jouer en matière de développement. Cette approche permettrait aux syndicats de déployer pleinement leurs qualités uniques en tant qu'acteurs du développement. Après avoir clarifié ce point, notre étude se concentre sur la manière dont les donateurs coopèrent avec les OSC, et sur ce que cela implique dans le cadre de leurs activités. Cet exercice de cartographie servira de base de référence pour l'évaluation des mécanismes de soutien spécifiques aux syndicats.

2.1 Une interprétation holistique de l'efficacité du développement

Au cours des dix dernières années, la scène du développement international s'est concentrée sur les questions relatives à l'efficacité de l'aide, ou à son manque d'efficacité. De nombreuses études ont été publiées, dans le but de comprendre et d'expliquer pourquoi les aides ont produit des résultats aussi décevants. En 2005, la communauté des donateurs a réaffirmé son engagement vis-à-vis de cette problématique par le biais de la Déclaration de Paris (2005), qui vise à améliorer l'efficacité de l'aide grâce à l'adoption par les donateurs de stratégies fondées sur l'harmonisation, l'alignement, l'appropriation par les pays, la gestion fondée sur les résultats et la redevabilité mutuelle. Bien que la Déclaration de Paris soit présentée comme un document applicable à l'ensemble des acteurs du développement, les OSC ont remis en question le caractère universel du document et ont également contesté le fait de n'avoir pas été impliquées dans sa rédaction (Tomlinson, 2006: 1). En phase avec l'évolution des politiques des donateurs vers une implication gouvernementale accrue dans les pays en développement, la Déclaration de Paris est principalement un document abordant les relations entre les donateurs et les gouvernements (Tomlinson, 2006: 1; Agg, 2006).

Toutefois, les OSC ont effectué un travail de lobbying afin d'obtenir voix au chapitre dans le débat concernant l'efficacité de l'aide, jusqu'à l'ouverture du 3^e Forum de Haut Niveau à Accra. L'AAA (2008) a fini par reconnaître les OSC en tant qu'acteurs à part entière du développement, et non plus seulement comme des exécutants des priorités des donateurs, conformément aux recommandations émises par le groupe consultatif sur la Société Civile et l'Efficacité de l'Aide (Rapport de la table ronde 6, 2008; Lavergne, 2008). Le besoin de créer un environnement porteur pour la société civile dans les pays en développement et dans les pays développés a également été souligné. Les OSC ont tiré le débat vers le haut en adoptant une définition plus complète de l'efficacité de l'aide, ce qui a conduit à l'utilisation du terme efficacité de l'aide, qui ne réfère pas uniquement les relations entre les donateurs et les gouvernements. Les OSC ont également souligné l'importance des politiques et des pratiques (c.-à-d. le commerce, les investissements, les politiques agricoles etc.) en dehors de la relation d'aide (rapport de la table ronde 6, 2008). Parallèlement aux discussions qui se sont tenues au cours des Forums de Haut Niveau, les OSC ont mis en place le Forum Ouvert pour l'Efficacité des OSC en matière de Développement. Le Forum ouvert est un processus global qui rassemble des centaines d'OSC présentes partout dans le monde, et a mené à l'adoption des Principes d'Istanbul pour l'Efficacité des OSC en matière de Développement en 2010. Ces principes se basent sur la Déclaration de Paris du point de vue de la société civile, mais comprennent des thématiques supplémentaires, telles que la promotion de l'égalité des sexes, le respect des droits de l'homme et la justice sociale. Enfin, dans le cadre de la préparation pour Busan, la communauté de la société civile a défini quatre problématiques clés via la plateforme BetterAid, qui a été le moteur du passage d'une logique d'aide à une logique d'efficacité du développement (2011: 1). Les problématiques définies sont les suivantes:

- Explorer et évaluer intégralement les engagements de Paris et Accra;
- Stimuler l'efficacité du développement grâce à des pratiques fondées sur les principes fondamentaux des droits de l'homme, l'égalité des sexes et l'Agenda pour un travail décent;

- Soutenir les OSC en tant qu'acteurs indépendants et à part entière du développement, et s'engager à mettre en place un environnement favorisant leur travail dans tous les pays;
- Promouvoir une architecture de coopération au développement juste et équitable.

Le message clé des OSC vise à garantir que les engagements sont respectés et que leur perception de l'efficacité soit intégrée au débat.

Plusieurs raisons permettent d'expliquer pourquoi il est important d'intégrer les OSC au débat relatif à l'efficacité du développement. En premier lieu, elles contribuent de manière importante au financement de la coopération au développement. Worthington et Pippa (2010: 29) soulignent que les flux d'aide issus de l'Aide Publique au Développement (APD) sont significatifs, particulièrement lorsque l'on tient compte du fait que seuls 37% des aides publiques au développement atteignent les programmes nationaux, alors que l'APD contribue généralement plus directement aux programmes de développement nationaux ainsi qu'aux besoins des communautés (Worthington et Pippa, 2010: 30). Deuxièmement, les OSC présentent des caractéristiques uniques, qui, comme cela a été avancé, leurs confèrent un avantage comparatif, c.-à-d. leur proximité avec les bénéficiaires et leur capacité à toucher les populations pauvres (Riddell et al., 1997, 2008). Troisièmement, les OSC jouent certains rôles efficaces en tant que promoteurs de la participation citoyenne et de la démocratie. Enfin, elles sont des acteurs importants de la sensibilisation à l'injustice mondiale dans les pays du Nord (Tomlinson, 2006: 2).

Afin d'améliorer l'architecture de développement actuelle, qui est complexe, il est essentiel que l'ensemble des partenaires concernés soient respectés et qu'ils s'engagent dans un processus de recherche de solutions au problème de l'inefficacité du développement.

2.2 Travailler avec ou par le biais des OSC: éclairage sur les relations entre les donateurs et les OSC

Au cours des dernières années, les agences de donateurs se sont de plus en plus intéressées à la compréhension de leurs relations avec les OSC, ce qui a mené à la réalisation de plusieurs études portant sur ce sujet. Comme indiqué, le DFID, NORAD, le CAD de l'OCDE, l'Union Européenne et d'autres acteurs ont commandé des recherches portant sur la manière dont leurs organisations coopèrent avec les OSC, et plus particulièrement sur l'utilisation qui est faite des différents mécanismes de soutien ainsi que leur impact (Giffen & Judge, 2010; Hedman & McDonnell, 2011; Tembo et al., 2007; Scanteam, 2008; COM, 2002). Ce sous-chapitre fournit une vue d'ensemble succincte des principaux résultats de ces études⁹. Avant de nous concentrer sur les mécanismes de soutien aux OSC, nous abordons les évolutions des relations entre les donateurs et les OSC ainsi que leurs implications.

⁹ Les OSC lèvent aussi des fonds importants de manière indépendante. Worthington et Pippa (2010) affirment que le secteur non lucratif de 14 pays a représenté un montant de 49 milliards de dollars américains en 2008 (Hedman & McDonnell, 2001: 11). Toutefois, le présent rapport se concentre sur le financement des OSC et plus particulièrement des syndicats, par les donateurs.

2.2.1 Relations entre les donateurs et les OSC: tendances générales

Dans toute la sphère du développement international, les OSC sont de plus en plus impliquées dans un dialogue structurel avec les donateurs. Dans certains cas, ce processus a été institutionnalisé, comme avec l'UE, alors que dans d'autres cas, il s'agit d'un processus ad-hoc (Dialogue Structuré, 2011: Hedman & McDonnell, 2011)¹⁰. Les flux financiers à destination et transitant par les OSC ont progressivement augmenté au cours des dernières décennies (Hedman & McDonnell, 2011). Plus récemment, une tendance contraire s'est installée dans certains pays, tels que le Royaume-Uni, les Pays-Bas, l'Irlande et l'Espagne, où la crise financière et une attitude plus critique vis-à-vis des OSC ont provoqué des coupes budgétaires.

Nous aborderons les problématiques suivantes qui ont trait à une reconnaissance accrue des OSC: la sélectivité des donateurs vis-à-vis des OSC, le soutien direct vis-à-vis du soutien indirect, le choix des intermédiaires et enfin l'indépendance des OSC.

2.2.1.1 La sélectivité des donateurs vis-à-vis des OSC

Historiquement, les donateurs ont toujours préféré soutenir des ONG de développement, nationales ou internationales, plutôt que des OSC, telles que les syndicats, les ONG plus petites ou du sud, ou les groupes de défense.¹¹ Cette préférence s'explique par de multiples facteurs. Tout d'abord, les donateurs préféreraient soutenir des ONG nationales en raison de leurs liens avec la société civile ou avec les groupes politiques dans le pays du donateur. Deuxièmement, pour plusieurs raisons d'ordre pratique (langue, culture et proximité), les ONG nationales ont bénéficié d'un avantage structurel dans leurs propres pays. Troisièmement, les ONG nationales et internationales ont connu un processus de spécialisation dans le temps en matière de gestion de projet, ce qui leur a permis d'acquérir de meilleures capacités de gestion, qui étaient considérées comme permettant une meilleure efficacité et efficience. En outre, les organisations bien implantées ont plus de facilité à faire face au renforcement des exigences en matière de redevabilité. De la même manière, au niveau Européen, la Cour des Comptes (2009) a détecté une différence significative entre l'implication des OSC européennes, telles que Concord, et les OSC du sud. La quatrième raison tient au fait que la plupart des donateurs accordent de l'importance au rôle de prestation de service des OSC (Scanteam, 2008: Hedman & McDonnell, 2011; Giffen & Judge, 2010). Hedman et McDonnell (2011) mentionnent que les ONG nationales reçoivent cinq fois plus de fonds, lorsqu'elles sont basées dans un pays membre du CAD, que les ONG internationales et locales¹². Cette tendance historique de financement des ONG nationales

¹⁰ Bien que l'institutionnalisation des mécanismes de dialogue avec les OSC soit un principe important fixé par la Commission Européenne (2002), la Cour des Comptes (2009) a identifié que l'implication est souvent plus de type ad hoc. En réaction, la CE a mis en place le processus de Dialogue Structuré, mentionné précédemment, avec un vaste groupe d'OSC, afin de repenser l'implication des OSC, d'améliorer leur efficacité et d'adapter les procédures de coopération au développement de la CE.

¹¹ Le présent rapport établit une distinction entre les ONG nationales, qui sont basées dans des pays en développement et/ou dans les pays donateurs, les ONG internationales, qui ont des adhérents internationaux et sont représentées dans les processus de prise de décisions, et les ONG locales, qui sont des ONG basées dans les pays en développement. En réalité, ces ONG peuvent se chevaucher : les ONG internationales sont souvent, mais pas nécessairement, basées dans des pays en développement et/ou dans les pays donateurs. De la même manière, les ONG nationales peuvent mettre en œuvre des mécanismes qui les impliquent dans les processus de prise de décision de leurs partenaires dans les pays en développement. De plus, bien que le terme ONG puisse être compris comme couvrant tout ce qui est « non gouvernemental », nous le comprenons, d'un point de vue pratique, comme des ONG de développement. Bien que les syndicats ont des activités de développement, ils n'appartiennent pas à ce groupe.

¹² Dans la base de données du CAD de l'OCDE, les ONG internationales et locales (présentes dans les pays en développement) sont placées dans une catégorie. Une catégorie distincte destinée aux ONG locales sera créée en conséquence de la publication de présent rapport. (Hedman & McDonnell, 2011: 19).

tend à devenir moins prononcée dans certains pays, comme le décrivent Giffen et Judge (2010: 8), qui affirment que les donateurs s'intéressent de plus en plus au financement direct des ONG du sud. Toutefois, jusqu'à ce jour, les schémas de financement ont été principalement destinés aux ONG nationales (Giffen & Judge, 2010; Hedman & McDonnell, 2011).

2.2.1.2 Soutien direct ou soutien indirect

Le débat tourne également autour de la problématique du soutien direct par rapport au soutien indirect. Le soutien direct implique que «le donateur transfère les fonds directement à l'OSC qui met en œuvre le projet dans le sud» (Scanteam, 2008: 20). Le soutien indirect, d'autre part, implique qu'un «intermédiaire gère les fonds et les relations avec l'OSC sont fondées sur un accord formel» (Scanteam, 2008: 21). Ces intermédiaires peuvent être des OSC de tutelle, des firmes privées ou des institutions gouvernementales locales, etc. Selon l'étude Scanteam (2008), la tendance consiste à avoir recours à des intermédiaires. Cette tendance rentre d'une certaine manière en contradiction avec les preuves fournies par Giffen et Judge (2010: 5-6), qui confirment une évolution vers un soutien plus direct des OSC du sud. A l'heure actuelle, les donateurs favorisent un soutien plus direct, et il semble que ce type de soutien réduit les coûts de transaction et simplifie la responsabilisation. Le soutien indirect comporte à la fois des risques et des avantages. Les avantages principaux de la présence d'intermédiaires dans la relation de travail, selon le rapport Scanteam (2008), tiennent au fait que cette méthode augmente la capacité des mécanismes de soutien à toucher les populations et réduit les coûts de transaction, qui sont alors supportés par les intermédiaires plutôt que par les donateurs. Le soutien indirect facilite également l'harmonisation et l'alignement du soutien, ce qui facilite aussi la gestion fondée sur les résultats (Scanteam, 2008).

2.2.1.3 Structures intermédiaires

L'un des aspects problématiques, selon Giffen et Judge (2010: 18), est le choix de l'intermédiaire. Le principal facteur de décision devrait être la légitimité de l'intermédiaire au sein de la société civile locale. Bien que de nombreux donateurs veuillent renforcer les OSC locales, afin de ne pas travailler exclusivement avec des ONG nationales ou internationales, le soutien est rarement fourni directement aux OSC locales. Giffen et Judge mentionnent quatre canaux d'intermédiaires (2010), dont les ambassades ou représentations nationales, les gouvernements des pays partenaires, les ONG situées dans les pays du CAD ou les ONG nationales présentes sur le terrain (Giffen & Judge, 2010: 19). Cependant, Giffen et Judge (2010) ne mentionnent pas l'un des intermédiaires importants pour les syndicats, à savoir la CSI et les Fédérations syndicales internationales, ainsi que leurs structures régionales, de même que les organisations multilatérales telles que le BIT ou le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Le rapport Scanteam (2008) reproche également aux donateurs de négliger l'importance de la sélection d'intermédiaires jouissant d'une légitimité au sein de la société civile des pays bénéficiaires. Actuellement, la majorité des intermédiaires sont des ONG internationales ou nationales, ce qui ne bénéficie pas toujours au développement de la société

civile dans les pays en développement (Scanteam, 2008). Cependant le travail en direct avec des OSC locales n'est pas toujours l'option favorite, car le soutien direct émanant de gouvernements étrangers peut nuire à la légitimité des OSC politiques, ou des OSC qui travaillent dans d'autres domaines sensibles. Selon Hedman et McDonnell (2011), 20 membres du CAD sur 24 apportent actuellement un soutien direct à des OSC locales. Toutefois, le montant du soutien fourni n'est pas connu.

2.2.1.4 Une reconnaissance accrue ou une indépendance réduite

La reconnaissance accrue des OSC et le fait qu'elle donne lieu à de plus importants volumes de financement induit des conséquences à la fois négatives et positives. D'une part, l'afflux plus important de soutiens financiers améliore la capacité des OSC à fournir des services fondamentaux et aide à renforcer la société civile dans les pays en développement. Mais, d'autre part, il mène à une plus grande dépendance vis-à-vis des donateurs gouvernementaux, et à de plus fortes incitations à s'aligner avec priorités des donateurs. Cet alignement se produit parfois aux dépens de la souplesse et de l'autonomie de l'OSC (Scanteam, 2008). Cette perte potentielle d'autonomie peut également avoir un impact sur le rôle des OSC en tant que garde-fous et en tant qu'acteurs qui garantissent le respect de la redevabilité des donateurs (OCDE-CAD, 2011).

De plus, il semble qu'une incohérence existe entre la rhétorique des donateurs et les réalisations sur le terrain. Les donateurs soutiennent le renforcement d'une «société civile vivante et diversifiée», toutefois, la tendance consiste de plus en plus à utiliser les OSC en tant que prestataires de services pour leurs programmes, pour des raisons d'efficacité et d'efficacités. En général, les OSC sont trop souvent considérées comme des prestataires de service, plutôt que comme des défenseurs du changement (Scanteam, 2008; Edwards & Hulme, 1996). L'étude réalisée par Hedman et McDonnell's (2011) portant sur les membres du CAD de l'OCDE et sur le soutien apporté aux OSC confirme indirectement cette perspective par le fait que les membres du CAD mentionnent les caractéristiques suivantes des OSC comme étant les plus importantes: leur proximité avec les bénéficiaires, leur capacité à fournir rapidement une assistance humanitaire et leur capacité à fournir un appui aux pays vulnérables et dans les situations difficiles (Hedman & McDonnell, 2011: 17). Les principales caractéristiques mentionnées font référence au rôle des OSC en tant que prestataires de services. Ainsi, bien que les OSC continuent d'être reconnues comme des acteurs importants du développement, les donateurs les intègrent de plus en plus dans leurs programmes de développement, ce qui induit un risque accru d'instrumentalisation.

Il semble que l'attitude de la communauté des donateurs vis-à-vis des OSC ait évolué, et que les programmes de financement deviennent graduellement accessibles à d'autres types d'OSC. Toutefois, en pratique, de nombreux donateurs ont une approche relativement instrumentaliste du financement des OSC. Tant que les OSC cadrent avec leur programme de développement et sont en mesure de répondre à leurs besoins en termes de redevabilité, elles sont soutenues. Dans la réalité, cela implique souvent que les ONG orientées service sont favorisées (Pratt, 2009).

2.2.2 Zoom sur les mécanismes de soutien des OSC

2.2.2.1 Quelles sont les procédures utilisées par les donateurs

a) Une évolution vers le soutien aux programmes?

Les donateurs adoptent une rhétorique qui reflète leur tendance à accroître le soutien accordé aux programmes¹³ plutôt qu'aux projets. Toutefois, lorsque l'on tient compte des chiffres réels, il apparaît clairement que les financements sont pour la plupart fléchés sur des projets spécifiques¹⁴ (Giffen & Judge, 2010; Scanteam, 2008 ; Hedman & McDonnell, 2011). Le terme soutien aux programmes peut aussi porter à confusion, car la plupart des OSC doivent encore aujourd'hui décrire les projets qu'ils mettront en œuvre dans le cadre du programme, ce qui implique de facto que le soutien est apporté aux projets. L'étude d'Hedman et McDonnell (2011: 22) affirme que le choix du mécanisme de soutien doit être fondé sur les objectifs spécifiques de développement du donateur. Il s'agit d'un point de vue centré sur le donateur, qui comporte le risque de négliger les besoins, objectifs et perspectives spécifiques des OSC. Cependant, comme le montre le rapport Scanteam (2008), les mécanismes de soutien continuent à être principalement orientés par les donateurs, avec peu de considération pour la nature des OSC pour lesquelles ils sont conçus. Par exemple, du point de vue des OSC, le soutien au programme peut être particulièrement utile aux OSC de défense des droits, car elles ont davantage besoin de souplesse en raison de l'évolution rapide des politiques. Ces organisations tendent à recevoir moins de financement de programme ou de financement de fonctionnement que les grandes ONG de service par exemple. Ces dernières ont en effet souvent une plus grande capacité de gestion et un moindre besoin mécanismes de soutien flexibles. (Scanteam, 2008; Hedman & McDonnell, 2011; Giffen & Judge, 2010).

b) Accords cadres et/ou de partenariat

Les donateurs, tels que le Royaume-Uni, la Belgique et le Danemark, utilisent de plus en plus les accords cadres. Cependant, ces accords sont uniquement accessibles aux OSC dotées d'une certaine capacité d'absorption, à savoir là aussi les grandes ONG de développement ou orientées services (Scanteam, 2008; Giffen & Judge, 2010). Certains syndicats disposent également d'accords cadres, qui feront l'objet d'un chapitre ultérieur. L'avantage de ces accords réside dans le niveau de prévisibilité et de stabilité qu'ils induisent. Dans certains cas, ils permettent une plus grande liberté, comme dans le cas du Danemark. Dans d'autres cas, les critères d'éligibilité sont si stricts que, dans la pratique, les OSC ne peuvent pas travailler à leurs propres priorités, comme dans le cas de l'Australie (Hedman & McDonnell, 2011).

¹³ Le soutien aux projets est fléché vers des projets ou activités spécifiques. Le soutien aux programmes vise à financer un programme, dont la perspective est habituellement plus large et qui permet une plus grande souplesse, car il se fonde sur les résultats et non sur des activités. Le financement de fonctionnement va encore plus loin dans le sens de l'autonomie des OSC, car les OSC en question peuvent utiliser les fonds comme bon leur semble. Les rapports ne clarifient pas toujours ces définitions. Par exemple, le rapport Scanteam (2008) confond le soutien au programme et le financement de fonctionnement, bien qu'ils s'agisse de deux procédures de financement différentes.

¹⁴ Scanteam (2008: 24) a affirmé que les deux tiers des financements identifiés dans leur étude sont fondés sur le financement de projets. Hedman et McDonnell (2011: 20) mentionnent que le financement destinés aux projets et/ou les financements fléchés ont connu une croissance entre 2001 et 2009 alors que le financement de fonctionnement s'est maintenu à un niveau relativement stable depuis 2001.

c) Processus d'appels d'offres

La tendance parallèle consiste à utiliser de plus en plus le processus d'appel d'offres en tant qu'instrument de distribution de fonds aux OSC. En 2010, 20 membres du CAD sur 24 ont déclaré avoir eu recours à ce type de mécanisme de financement (Hedman & McDonnell, 2011: 23). De plus, la Commission Européenne dépend fortement des processus d'appels d'offre pour la distribution des fonds aux OSC (Cour des Comptes, 2009). Il s'agit là d'une illustration supplémentaire de la manière dont l'agenda pour une «nouvelle gestion publique» (new public management) s'instaure graduellement dans le domaine du développement. La concurrence qui a ainsi été instaurée est sensée garantir au donateur un meilleur retour sur investissement et favoriser le renforcement de l'innovation (Hedman & McDonnell, 2011: 23). Cependant, ce type de mécanisme de financement comporte de nombreux inconvénients pour les OSC, car il réduit leur autonomie et leur souplesse, ainsi que les possibilités de coopération entre elles (Koch, 2009 et Commission Européenne, 2010 Hedman). De nombreuses OSC critiquent ce type de mécanisme de financement, car il empêche toute forme d'appropriation, particulièrement au niveau local. Le chapitre suivant expose le détail des effets délétères de ce mécanisme sur les syndicats.

d) Part des ressources d'origine privée

La dernière problématique pertinente dans ce contexte est celle des conditions intégrées aux mécanismes de soutien induisant qu'une part des ressources des OSC doit être d'origine privée. Alors qu'il existe de solides raisons d'encourager le cofinancement, étant donné qu'il favorise une plus grande appropriation et rend les OSC moins dépendantes vis-à-vis des fonds des donateurs, (Hedman & McDonnell, 2011: 30), il est important de prendre en compte les différents contextes dans lesquels les OSC travaillent. Sur cette base, le volume de cofinancement devrait varier. Dans la réalité, cependant, ce volume est souvent lié à l'agenda de développement et à la mesure dans laquelle le donateur y souscrit (Hedman & McDonnell, 2011: 26).

2.2.2.2 Quelles sont les conditions qui sous-tendent les mécanismes de soutien?

Globalement, les donateurs ont renforcé le contrôle qu'ils exercent sur les OSC. Le renforcement de leurs responsabilités s'est accompagné d'un renforcement des exigences en matière de GCP, sur la base du paradigme de l'agenda pour un Nouveau Programme de Gestion Publique (Clayton et al., 2000). Par exemple, un audit externe, réalisé aux Pays-Bas, a conclu que le nouveau système de cofinancement a eu pour conséquence d'augmenter la pression administrative, pour atteindre un niveau inutile (Zijlstra, 2011: 12). De manière similaire, dans le cas de la Coopération au Développement de la Commission Européenne, les procédures sont perçues comme lourdes. Toutefois, la Commission, dans le cadre de son travail conjoint avec Concord, a lancé des initiatives visant à simplifier ces procédures, formulaires et documents (Cour des Comptes, 2009).

Dans le contexte de la Déclaration de Paris, des points de vue plus instrumentaux des OSC ont influé sur cette tendance. Pratt (2009: 1) déclare que les donateurs ont adopté une interprétation étroite de l'efficacité et que les cadres orientés sur les résultats n'ont pas été adaptés à la diversité qui existe au sein de la société civile. Malheureusement, les études réalisées dans le cadre des recherches publiées se limitent à l'analyse des exigences en matière de GCP, mais peinent à mentionner les autres conditions, qu'elles soient de nature géographique ou thématique.

a) Exigences en matière de gestion des cycles de projet (GCP)

Hedman et McDonnell (2011: 32) ont analysé les exigences des donateurs en matière de suivi et d'évaluation. Dans ce rapport, ces exigences sont comprises dans le sens des conditions fixées par le donateur pour le suivi et l'évaluation des programmes, et pour l'établissement des rapports relatifs aux programmes.

Les OSC perçoivent souvent les exigences relatives à l'établissement des rapports comme complexes. Les quatre cinquièmes des membres du CAD exigent des OSC qu'elles établissent leurs rapports en respectant un format préétabli, ce qui devient problématique lorsque les OSC disposent de plusieurs sources de financement qui ont chacune leur propre format. Si les donateurs acceptaient les formats d'autres donateurs, cela faciliterait grandement ce travail, toutefois c'est assez exceptionnel à l'heure actuelle (Hedman and McDonnell, 2011: 32).

Selon le rapport CAD de l'OCDE (2011), les exigences en matière de suivi et d'évaluation sont majoritairement imposées de manière directive par les donateurs. Pourtant, les études ont montré qu'en impliquant dans la définition de ces exigences les personnes chargées de leur mise en œuvre, leur appropriation et leur utilisation serait grandement améliorée (Hedman & McDonnell, 2011: 33-34).

Les donateurs ont également d'autres priorités, liées à l'agenda de gestion orientée sur les résultats, et qui favorisent fortement l'accroissement de leur redevabilité vis-à-vis des contribuables. C'est pourquoi ils se concentrent particulièrement sur l'efficacité du développement¹⁵. Les donateurs ont tendance à préférer les résultats qui peuvent être traduits en indicateurs quantitatifs et agrégés avec les résultats d'autres programmes et pays. De nombreuses OSC doutent de la faisabilité de ce processus et n'adhèrent pas à cette perception linéaire du développement social, affirmant qu'elle implique des conséquences négatives (Zijlstra, 2011: 14). Natsios (2010: 1) a décrit ce phénomène comme suit:

«La bureaucratie ignore un principe central à la théorie du développement, à savoir que les programmes de développement qui sont les plus précisément et aisément mesurés sont

¹⁵ Selon un rapport de contexte de l'OCDE (2001: 6) la gestion orientée résultats peut se définir comme une vaste stratégie de gestion visant à modifier de manière importante la manière dont les agences gouvernementales fonctionnent, de manière à ce que l'amélioration des performances (aboutir à de meilleurs résultats) soit au centre de l'attention. La mesure fondée sur les résultats est née de cette stratégie : elle se définit comme la production ou la fourniture d'informations relatives aux performances, et se concentre sur les aspects techniques de la définition des objectifs, l'élaboration d'indicateurs, la collecte des données et l'analyse des résultats. (OCDE, 2001: 6).

ceux qui ont le moins d'impact en matière de transformation, alors que les programmes qui ont le plus d'impact dans ce domaine sont les moins mesurables».

Giffen et Judge (2010) abordent également la question de l'impact du suivi et des difficultés qu'il génère au sein de la société civile. Les Pays-Bas, l'Irlande et le Royaume-Uni sont présentés comme les donateurs qui imposent les exigences les plus strictes aux OSC en termes de mesure d'impact. L'hypothèse veut que ce processus s'appuie sur des structures de recherche quasi expérimentales, comprenant la mise en place de groupes de contrôle, ainsi que des mesures préalables et ultérieures, qui sont souvent associées à des cadres logiques. Cette tendance semble être sous-tendue par une approche de retour sur investissement, où la redevabilité vis-à-vis des contribuables est un point clé. Les pays scandinaves, en particulier la Norvège, ont adopté une approche de la redevabilité plus orientée vers le sud, et qui «se concentre davantage sur les résultats en termes de développement au niveau national dans le sud», ce qui réduit le besoin de planification précise des activités mesurables (Giffen & Judge, 2010: 13). Pratt (2009: 1) souligne que ces obligations s'appliquent parfois au détriment de la diversité et de l'autonomie des OSC. Malheureusement, selon Hedman et McDonnell (2011), un peu plus de la moitié des membres du CAD choisit de financer des projets de développement en fonction de la capacité de suivi et de mesure de la structure (Hedman & McDonnell, 2011: 3435).

Scanteam (2008) adopte une approche intéressante de ce débat, en demandant si, dans le cadre de leur approche de gestion par le résultat, les donateurs tiennent également compte de la redevabilité à l'échelle de l'OSC. En fait, Scanteam a posé la question de savoir si «les OSC ont le droit de rester redevables vis-à-vis de leurs propres électeurs et de conserver leur légitimité et leur intégrité en tant que représentants de la société civile» (Scanteam, 2008: 37).

Pour conclure, les études montrent qu'il existe une divergence entre une tendance positive en termes de reconnaissance des OSC en tant qu'acteurs importants, et une tendance négative résultant du contrôle de plus en plus directif qui leur est imposé. Bien que ce contrôle se fonde sur des inquiétudes de plus en plus prégnantes concernant l'efficacité du développement, les mécanismes de soutien et les exigences dont ils sont assortis se fondent sur des définitions du terme fixées par les donateurs (Pratt, 2009). Les donateurs ne comprennent pas suffisamment la façon dont fonctionnent les OSC, la diversité du secteur ainsi que les implications des cadres qu'ils imposent pour les programmes que les OSC aimeraient mettre en œuvre. Certains pays, tels que le Danemark, ont tenté d'impliquer les OSC dans la définition de leurs politiques. Toutefois, certaines études remettent en question la Déclaration de Paris dont les principes se focalisent sur l'harmonisation, ce qui pourrait avoir anéanti ces efforts. (Pratt, 2009).

3. La dynamique des mécanismes mis en place par les donateurs pour soutenir les syndicats impliqués dans la coopération au développement: que nous disent les données?

Le présent chapitre présente les résultats de notre recherche sur les mécanismes d'appui des syndicats. Comme indiqué précédemment, l'étude est fondée sur des données de recherche primaires, produites au cours d'une série d'entretiens, une enquête sur internet et une revue des documents et études. Ce processus nous a permis d'analyser les mécanismes de soutien destinés à 25 syndicats dans 18 pays du Nord, à savoir les Etats-Unis, la Belgique, les Pays-Bas, le Royaume Uni, l'Italie, la France, le Danemark, la Norvège, la Finlande, la Suède, l'Espagne, le Portugal, le Luxembourg, la Suisse, le Japon, l'Australie, l'Allemagne et l'Irlande.

3.1 Cartographier les mécanismes de soutien aux syndicats dans la coopération au développement

Cette section débute en examinant les sources de financement, et se poursuit avec une discussion sur les diverses modalités de financement utilisées par les donateurs. La problématique du soutien direct des donateurs aux syndicats locaux sera examinée ainsi que la manière dont les syndicats du Nord soutiennent leurs partenaires locaux.

3.1.1 Sources de financement

3.1.1.1 Dépendance vis-à-vis du financement par les gouvernements

Les gouvernements sont les plus grands financeurs du travail des syndicats en faveur du développement (voir tableau 1.2). La majorité des syndicats interrogés a déclaré que la plus grande partie de leur budget est financé par leurs gouvernements respectifs. Sur les 18 syndicats couverts par la présente étude, 10 sont des syndicats dépendants de leur gouvernement national à hauteur de deux tiers ou plus de leur budget total. Pour de nombreux syndicats, le pourcentage de financement émanant du gouvernement s'élève à 80, 90 ou même 100%. C'est le cas des Pays-Bas, de la Belgique, de la Finlande, de la Norvège, du Luxembourg, de l'Irlande, du Portugal, de l'Allemagne et de l'Espagne. Ces chiffres sont restés relativement stables entre 2008 et 2011 (fluctuation de 56% à 59%).

Il existe un groupe d'organisations qui présente un portefeuille économique davantage diversifié. Ce groupe comprend des organisations telles que Solidar en Suisse, qui dépend de son gouvernement national à hauteur d'environ un tiers de son financement. De manière similaire, ISCOS en Italie, JTUC-Rengo au Japon et APHEDA en Australie disposent de portefeuilles qui dépendent moins des aides gouvernementales, qui représentent entre 17% et 58% de leur financement, selon les années (2008-2011).

Il existe un groupe supplémentaire de syndicats qui sont à 100% autofinancés. La CFDT en France n'a reçu aucun financement gouvernemental entre 2009 et 2011. De manière similaire, la SGB suisse différencie ses activités, selon qu'elles sont plus ou moins politiques. Ces organisations sont totalement autofinancées au travers de l'organisation Solifonds. D'autres organisations, telles l'ELA en Espagne, sont passées à un modèle à 100% autofinancé en raison des conditions et exigences en matière de GCP.

Dans certains pays, les fonds sont distribués par le Ministère des Affaires Etrangères (ex en Finlande et au Danemark), par le Ministère de la Coopération pour le Développement (ex aux Pays-Bas) ou par le biais d'agences techniques d'aide au développement (ex le DFID au Royaume Uni, l'Agence SIDA en Suède et NORAD en Norvège). En France, la responsabilité de la coopération pour le développement a été transférée du Ministère des Affaires Etrangères à l'Agence Française de Développement (AFD) en 2009. Les syndicats ont été «oublés» dans ce transfert et n'ont pas été reconnus en tant qu'acteurs du développement. Ils n'ont pas été éligibles au cofinancement pour une période de deux ans, bien que la problématique soit désormais résolue. La situation est différente aux Etats-Unis, car le principal acteur syndical, le Solidarity Centre, bénéficie de multiples sources de financement, dont les principales sont USAID, NED, et le Département d'Etat, qui appliquent tous leurs propres conditions de financement et exigences afférentes.

Nombre de syndicats bénéficiant d'un certain pourcentage de financement gouvernemental (<33%; entre 33% et 66%; >66%) pour la totalité de leur budget de coopération pour le développement au cours de la période de 2008 à 2011



Inévitablement, la dépendance aux financements gouvernementaux a des implications pour les syndicats. C'est un sujet particulièrement sensible en raison de la nature politique d'une grande partie du travail de développement mené par les syndicats. Les personnes interrogées ont fourni des exemples de la manière dont leur travail est parfois exposé à des préférences politiques de la part du parti ou de la coalition au pouvoir, ou à des politiques ad hoc. L'influence des gouvernements socio-démocrates ou néolibéraux sur le travail des syndicats en faveur du développement n'est pas aussi directe qu'il peut paraître. Dans le cas de l'Australie, l'arrivée du gouvernement travailliste a provoqué une augmentation importante du budget de développement destiné aux syndicats (de 12% à 43%). Dans le cas du TUC au Royaume Uni, c'est l'inverse qui s'est produit. Le passage d'un gouvernement travailliste à une coalition menée par les conservateurs a provoqué une baisse significative des enveloppes de financement. Toutefois, cette tendance n'a pas été si marquée dans d'autres pays. Aux Pays-Bas, les restrictions de budgets accordés aux syndicats ont été plus sévères sous un gouvernement de gauche. Le financement dépend fortement des priorités du Ministère des Affaires Etrangères ou de la Coopération pour le Développement. Il dépend également du contexte politique au sein duquel les décisions sont prises. Les répondants ont en effet déclaré que toutes les OSC sont exposés à cette vulnérabilité, car les restrictions de budgets gouvernementaux sont imprévisibles pour l'ensemble du secteur (ex Irlande).

La dépendance des syndicats vis-à-vis du financement par les gouvernements est ambiguë. Dans certains pays, comme la Belgique, le travail de développement des syndicats est intégré à des structures syndicales bien établies, et un pourcentage des frais d'adhésion au syndicat est réservé à la coopération pour le développement. C'est également le cas en Espagne, où 0,7% des frais d'adhésion sont directement alloués au programme de développement. Ce concept est également à l'essai au Luxembourg. Par contre, les syndicats peuvent être plus vulnérables car ils ont des difficultés à lever des fonds auprès du public pour leurs activités de développement. Ce résultat a été confirmé par les enquêtes d'opinions concernant le soutien du grand public aux organisations syndicales en tant qu'acteurs du développement en Belgique et aux Pays-Bas (Pollet, 2010, 2012). A titre de comparaison, les ONG tendent à avoir accès à des sources supplémentaires de financement (par exemple pour leurs campagnes), bien que leur dépendance aux financements gouvernementaux ait également augmenté au cours des dernières décennies. La différence avec les ONG s'est matérialisée dans les faits en Australie, où les ONG ont obtenu un accès accru aux financements provenant de l'extérieur (principalement par le biais de campagnes destinées au grand public). Certains répondants ont exprimé que, selon eux, cette tendance renforce la concurrence pour l'accès aux aides financières fournies par le grand public.

L'encadré 1 illustre cette grande dépendance vis-à-vis des financements du gouvernement, et souligne le besoin de diversifier ces sources de financement. Le cas des Etats-Unis, cependant, montre que la diversification des sources de financement exige un investissement important en temps, ce qui pousse le Solidarity Center à devenir plutôt un organisme de versement d'enveloppes budgétaires plutôt que de pouvoir allouer son temps aux activités d'assistance technique.

Les accords cadres ne résolvent pas le problème de la dépendance, mais semblent fournir aux syndicats une plus grande capacité de prévision. La Belgique peut être citée en exemple à cet égard. Dans certains pays, les accords cadres ont permis d'obtenir une perspective à plus long terme et ont permis de réduire l'influence des politiques au quotidien (voir encadré 4). Cela a permis de créer un environnement plus stable pour la coopération et pour la prévisibilité des mécanismes de soutien. Une troisième voie, suggérée par le Congrès des Syndicats (TUC) au Royaume Uni serait d'augmenter la capacité des syndicats du sud à demander eux-mêmes leurs financements, afin qu'ils ne soient pas totalement dépendants des financements levés dans les pays du nord.

Encadré 1 La dépendance du TUC vis-à-vis des financements gouvernementaux au Royaume Uni

Dans le passé, la source principale de financement externe du TUC pour son travail en faveur du développement émanait du DFID. Cependant, l'accord en vigueur a expiré en mars 2011 et la nouvelle demande a été rejetée par le DFID. Les directives de financement ont beaucoup changé sous le nouveau gouvernement britannique. Entre 2009 et 2001, le TUC a reçu des financements via les aides aux programmes. En outre, il a pu envoyer des demandes de financement par le biais d'autres canaux. Sous le nouveau gouvernement, le TUC ne peut demander de financement qu'à travers un canal, et pour des projets plutôt que des programmes. En conséquence, le TUC ne sera en mesure de compter sur aucune aide extérieure pour l'année à venir, et dépendra entièrement des contributions de ses membres. Cela implique que le TUC recherche actuellement des sources de financement alternatives, telles que l'UE, mais principalement au niveau national, auprès d'organismes tels que Comic Relief et la loterie nationale. Le TUC a du apprendre dans la douleur qu'une forte dépendance vis-à-vis des financements gouvernementaux peut avoir des conséquences particulièrement graves si la relation de financement n'est pas assortie de perspectives sur le long terme.

3.1.1.2 Autofinancement volontaire ou obligatoire

Les gouvernements exigent un certain pourcentage de ressources d'origine privée, allant de 10 à 25%, pour les programmes de développement pour lesquels les syndicats émettent des demandes de financement gouvernemental. Dans certains pays, l'autofinancement peut prendre la forme du règlement des salaires versés à leurs propres salariés et des frais administratifs etc. ISCOS en Italie, Solifonds en Suisse et APHEDA en Australie sont des exceptions, car leur niveau d'autofinancement est plus élevé. Il est difficile d'obtenir des chiffres précis, car ils dépendent des configurations spécifiques de financements de chaque organisation, c'est-à-dire la manière dont les frais d'adhésion sont collectés, directement auprès des membres ou indirectement par les syndicats membres, par exemple. L'autofinancement peut être volontaire, par exemple dans les cas où les syndicats font le choix de réduire leur dépendance vis-à-vis des financements gouvernementaux, ou obligatoire.

En Norvège, le pourcentage de ressources d'origine privée exigé pour un projet ou un programme dépend de son niveau de conformité avec l'agenda de développement du gouvernement. Un programme peut être à 100% financé par un donateur s'il est totalement en phase avec les priorités de celui-ci. Dans le cas contraire, une contribution autofinancée à hauteur de 10% est demandée. De la même manière, le gouvernement luxembourgeois demande une contribution autofinancée de 15 à 20% lorsqu'un projet vise un des pays cibles identifiés. Dans le cas contraire, la part de ressources d'origine privée passe à 25%.

3.1.1.3 Les enveloppes budgétaires de l'UE : un processus lourd

La troisième source de financement mentionnée par certains répondants est l'UE. Bien que la Confédération Syndicale Internationale (CSI) ait obtenu des financements de l'UE pour son réseau international en faveur du développement, ce canal de financement est difficile d'accès pour les syndicats individuellement. L'UE reconnaît les syndicats comme acteurs du développement, cependant, dans la pratique, l'obtention des aides contenues dans ces enveloppes budgétaires est perçue comme très contraignante¹⁶. Il s'agit là également de l'un des résultats du rapport de la Cour des Comptes Européenne (2009) concernant la gestion par la Commission Européenne de l'implication des OSC dans la coopération pour le développement. Les exigences administratives sont considérées comme tellement élevées que plusieurs syndicats, tels que le FNV Mondiaal, ont décidé que l'investissement en temps était trop important au regard de l'incertitude d'obtenir ces financements au bout du compte. Les syndicats doivent également rentrer en concurrence vis-à-vis des mêmes sources de financement que d'autres OSC, et dans la plupart des cas ce sont les ONG qui remportent le financement, car elles ont plus de ressources et de capacités à investir dans le processus de candidature. La concurrence est féroce, particulièrement pour les syndicats locaux. En outre, les enveloppes budgétaires ont tendance à être distribuées au détriment de l'approche ascendante utilisée par les syndicats, car le processus d'appels d'offres, qui limite les candidatures à certains domaines, ne laisse que peu de place à l'initiative de la part des syndicats locaux.

3.1.2 Modalités de financement

3.1.2.1 Une évolution vers l'appui aux programmes

Certains donateurs semblent évoluer vers l'appui accordé aux programmes. Toutefois, il existe de grandes variations en termes de flexibilité des syndicats en matière de gestion de ces programmes. C'est dans les pays scandinaves, particulièrement au Danemark, en Finlande et en Norvège, que l'appui aux programmes laisse aux syndicats la plus grande liberté. Ils peuvent passer d'un projet à l'autre et d'un pays à l'autre si nécessaire, tant que les modifications cadrent avec les paramètres de la mise en œuvre globale du programme sur la base duquel un accord a été trouvé avec le gouvernement. En Allemagne, l'appui aux programmes est également perçu comme relativement flexible en termes de définition des priorités. En Belgique,

¹⁶ ISCOS en Italie ou le LO-FTF Council au Danemark sont des exceptions car ils ont réussi à obtenir des fonds par le biais des enveloppes budgétaires de l'UE.

cet appui est perçu comme moins flexible, car les projets du programme doivent être définis de manière si détaillée que toute flexibilité est proscrite. Par exemple, les syndicats doivent déclarer à l'avance quelles activités seront réalisées à chaque semestre de l'année, alors qu'une grande partie du travail syndical en faveur du développement implique la recherche des opportunités qui émergent et n'étaient souvent pas connues à l'avance.

Cependant, de nombreux syndicats se retrouvent dans une dynamique de projet pour laquelle ils doivent soumettre une candidature au financement chaque année, et où le financement peut être modifié d'une année sur l'autre. C'est le cas de plusieurs syndicats, y compris les syndicats d'Irlande, du Luxembourg, d'Australie, des Pays-Bas et du Royaume-Uni.

Encadré 2 Le soutien au programme du syndicat LO en Norvège

Le syndicat norvégien LO reçoit un financement de ses programmes sur une période de quatre ans, pour un total de 10 programmes différents, qui sont ensuite répartis sur plusieurs projets. Le mécanisme de soutien est perçu comme davantage flexible, car LO n'a plus besoin de renégocier ses programmes chaque année. Il lui suffit de rédiger de brefs rapports concernant les programmes à la fin de chaque année, en spécifiant les modifications possibles. Dans la réalité, le NORAD n'interfère plus avec les projets spécifiques mis en œuvre par LO. LO est libre de passer d'un projet à l'autre, suivant ce qu'il souhaite soutenir, ou de changer de pays d'intervention. Toutefois, ces modifications doivent être conformes au cadre du programme et doivent être communiquées au NORAD. Le seul inconvénient est qu'il est difficile d'élaborer de nouvelles lignes thématiques en dehors des programmes qui ont fait l'objet d'un accord dans le cadre du cycle de quatre ans.

La flexibilité est importante pour toutes les OSC, mais elle est encore plus essentielle dans le cas des syndicats, car leur champ d'intervention est exposé à l'influence exercée par des facteurs externes. Par exemple, les syndicats doivent être en mesure d'intervenir immédiatement en cas de crise, si les droits de l'homme sont bafoués, ou en cas d'introduction d'un code du travail restrictif. Le caractère politique de leur travail n'est pas aussi simple que celui qui sous-tend de nombreux projets menés par des ONG de service. En outre, les syndicats doivent également mener leurs actions régulières et réaliser leurs tâches quotidiennes, en plus des activités spécifiques au développement qu'ils soutiennent. Les répondants ont ainsi exprimé que les syndicats ont besoin d'avoir accès à des mécanismes de soutien relativement flexibles. Ces accès peuvent être complétés par des lignes de financement supplémentaires qui peuvent être utilisées pour faire «tampon». Par exemple en Norvège, LO a renforcé sa capacité de réaction aux crises en créant un fond de solidarité financé par les frais d'adhésion, et indépendant des exigences et des financements du gouvernement. De la même manière, le SGB en Suisse dispose d'un fonds autofinancé à 100% (Solifonds) dédié aux activités plus politiques. La CFDT a, quant à elle, fait le choix depuis sa création d'affecter une part des cotisations de ses membres à la «Solidarité syndicale mondiale» en créant un fonds dédié. Ce fonds permet de

financer les activités de renforcement et structuration du mouvement syndical dans les pays en développement mais aussi de pouvoir financer des activités de solidarité d'urgence dans la mesure où ces fonds sont mobilisables rapidement.

3.1.2.2 Perspective à long terme

Il est vital pour le travail de développement mené par les syndicats d'être en mesure d'adopter une perspective à long terme, et les mécanismes de soutien doivent en tenir compte. Les syndicats visent à provoquer des évolutions sociales et structurelles à long terme, tout en travaillant en étroite collaboration avec leurs partenaires locaux. Les processus qui sous-tendent ce travail sont complexes et exigent d'allouer beaucoup de temps afin de permettre un développement et des évolutions qui aillent dans le bon sens. La planification stratégique et la prévisibilité sont nécessaires afin que les partenariats portent leurs fruits. L'évolution vers un soutien aux programmes constitue un pas dans la bonne direction. Toutefois, la référence implicite aux projets met à mal la capacité des syndicats à travailler sur le long terme. Le soutien au programme que le LO/FTF Council reçoit de la DANIDA (Agence danoise internationale pour le développement - Danish International Development Agency) peut être perçu comme une bonne pratique à cet égard, car il a permis de négocier avec succès un programme de développement, assorti des plans de développement correspondants, jusqu'en 2015, et ce délai peut être étendu à 2020.

Il est également possible de garantir la perspective à long terme en influant sur l'agenda de développement des gouvernements au travers de divers mécanismes d'implication de la société civile. Il s'agit d'une manière de garantir la continuité et d'éviter les évolutions ad hoc des politiques gouvernementales de développement, et par conséquent d'éviter ces évolutions au sein des programmes syndicaux qui dépendent des financements gouvernementaux.

3.1.2.3 Financement de fonctionnement

Aucun des syndicats ne reçoit de financement de fonctionnement en tant que tel¹⁷. La plupart des répondants ont exprimé qu'il est improbable que les donateurs leur accordent des financements de fonctionnement destinés à leurs activités. Certains perçoivent les avantages liés à des mécanismes de soutien plus stricts, car ils peuvent inciter les syndicats du nord comme les syndicats du sud à mieux cibler leurs activités, à réfléchir à leur stratégie et à effectuer plus régulièrement le suivi de leur travail. En résumé, la plupart des syndicats qui perçoivent un soutien pour leurs programmes sont satisfaits vis-à-vis des mécanismes en tant que tels, mais souhaiteraient mettre en œuvre des programmes à long terme, avec davantage de souplesse en interne et des enveloppes financières plus conséquentes¹⁸. En fait, si ces caractéristiques étaient intégrées aux processus de soutien aux programmes, les financements se rapprocheraient davantage du mécanisme de financement de fonctionnement.

¹⁷ Le Solidarity Center reçoit une enveloppe budgétaire du NED (National Endowment for Democracy – Dotation Nationale pour la Démocratie), toutefois il doit fournir une vue d'ensemble des projets qu'il va mettre en œuvre.

¹⁸ Un répondant belge a exprimé être en faveur du financement de fonctionnement, particulièrement parce que le DGD y a recours pour ses programmes bilatéraux. Les syndicats sont également des acteurs responsables du développement, et doivent se voir offrir la possibilité de le prouver aux donateurs et à leurs électeurs.

3.1.2.4 L'impact négatif des processus d'appels d'offres

Parallèlement à l'évolution vers des soutiens accordés aux programmes, d'autres pays font le chemin inverse, tels que le Royaume Uni, les Pays-Bas, l'Italie et les Etats-Unis.

En Italie, les syndicats et les OSC reçoivent habituellement des financements destinés aux projets, par le biais d'un programme d'appel à projets. Le gouvernement émet un appel chaque année, et les OSC (y compris les syndicats) peuvent se porter candidates au financement sur la base de leurs propres propositions. En pratique, les syndicats finissent par rédiger des propositions de projets sur la base de la liste des souhaits du gouvernement et dans le cadre de thématiques, afin d'avoir une chance de recevoir ces financements (voir encadré 6). Le Département d'Etat aux Etats-Unis a recours à une approche similaire. Toutefois, il existe de multiples sources de financement aux Etats-Unis, et les syndicats peuvent se montrer sélectifs et choisir des appels à projets qui correspondent à leur stratégie de développement.

Au Royaume Uni, la situation est encore pire, car le gouvernement a adopté la procédure d'appel d'offres complète pour la distribution de ses fonds aux OSC. Le DFID alloue des fonds aux OSC via une procédure d'appel à projets. Cela implique que les syndicats doivent entrer en concurrence avec toutes les autres OSC afin d'avoir accès à ces fonds. Ils sont en permanence désavantagés dans le cadre de ce concours, car ils ne sont pas aussi bien équipés que les nombreuses ONG de service ou de développement, pour pouvoir répondre aux strictes exigences administratives du DFID. La raison principale à ce handicap tient au fait que les syndicats ont des effectifs limités pour le travail à réaliser dans le domaine de la coopération pour le développement. Cela implique qu'ils ont moins de ressources disponibles pour lever des fonds, répondre aux appels d'offres et réaliser le travail administratif, en comparaison avec les grandes ONG de développement. Dans le cas du Luxembourg, cette capacité administrative limitée a posé des difficultés à lever les 15% de fonds propres demandés. Dans les pays scandinaves, les syndicats ont perçu l'Aide Publique au Développement (APD) pendant 20 ans, donc ils sont plus habitués à répondre à cette exigence de redevabilité ascendante. Pour autant, les syndicats se sont historiquement davantage intéressés à la redevabilité descendante, ce qui explique en partie leurs lacunes administratives en termes de redevabilité ascendante. Dans le passé, les syndicats au Royaume Uni étaient en mesure d'accéder à des fonds par le biais de multiples programmes de financement. Aujourd'hui, il n'existe plus qu'un seul canal de financement auquel ils peuvent accéder, dans un cadre de concurrence avec toutes les autres OSC. Cette évolution a eu un impact spectaculaire sur les montants de financement perçus par les syndicats au Royaume Uni (voir encadré 1).

En outre, aux Pays-Bas, le gouvernement a introduit un processus d'appel d'offres pour la distribution des fonds à partir de 2012. Cependant, c'est un processus différent de celui mis en œuvre au Royaume Uni: il existe aux Pays-Bas un système de candidature «ciblée», qui est dédié aux syndicats (et non accessible aux autres OSC). Ceci a mené à une situation de concurrence entre deux syndicats (le FNV et le CNV) qui visaient tous deux un budget fléché, décrit à l'Encadré 3.

Encadré 3 Introduction d'un processus d'appel d'offres aux Pays-Bas

FNV Mondiaal reçoit des financements par le biais d'un programme de soutien sur quatre ans. Toutefois, à partir de 2012, les deux principaux syndicats des Pays-Bas, FNV Mondiaal et CNV, ont du rentrer en concurrence dans le cadre d'un appel d'offres. Même si au moment de la rédaction du présent rapport, aucun des deux syndicats ne pouvait clairement dire s'ils avaient finalement obtenu un financement, le processus d'appel d'offres est une évolution négative qui porte atteinte à l'autonomie du syndicat, à l'appropriation locale et à la prévisibilité en termes de financement et de coopération entre les syndicats, et au sein des cadres de coopération des syndicats internationaux pour le développement. Le fait de traiter les syndicats, et toutes les OSC, comme des candidats à appels d'offres a pour conséquence de réduire la diversité et la souplesse des activités de développement, sans tenir compte du fait que les OSC sont des acteurs à part entière du développement, ainsi que spécifié dans l'AAA.

Les processus d'appels d'offres au Royaume Uni et aux Pays Bas, et le financement de projets en Italie, sont décrits par les répondants comme de mauvaises pratiques de la part des donateurs, car elles portent atteinte à la valeur ajoutée potentielle des activités syndicales en faveur du développement. Les appels d'offres ou les critères de sélection de projets qui sont généralement définis tendent à se concentrer sur des projets de fourniture de services, dont la perspective est court-termiste. Ils empêchent les syndicats de travailler dans leur domaine d'expertise, à savoir de promouvoir l'Agenda pour un travail décent, la protection des droits du travail et le soutien aux syndicats pour la création de structures tripartites dans les pays en développement, etc. Ils portent également atteinte à la planification stratégique à long terme, à la coordination multilatérale et à la création de véritables partenariats avec les syndicats locaux. En outre, ce type de soutien empêche les syndicats de travailler sur des thématiques de manière transversale à plusieurs pays. Au contraire, les accords cadres qui respectent les caractéristiques spécifiques des syndicats en tant qu'acteurs du développement peuvent être considérés comme des bonnes pratiques.

3.1.2.5 Les avantages des accords cadres

Dans certains pays, tels que la Suède, la Belgique, la Finlande, le Danemark et les Pays-Bas, les syndicats bénéficient d'accords de partenariat ou d'accords cadres avec le gouvernement¹⁹. Ces accords peuvent être spécifiquement conçus pour les syndicats, comme c'est le cas en Belgique ou aux Pays-Bas, ou plus généralement pour l'ensemble des grandes OSC, comme c'est le cas en Suède, en Finlande et au Danemark. Les syndicats qui dépendent d'un cadre général pour les OSC expliquent que le fait de travailler sous l'égide d'un cadre unique augmente les chances de coopération entre différents acteurs, si les syndicats sont intégrés aux négociations lorsque le cadre est défini, de manière à ce que le cadre soit suffisamment appuyé pour qu'il soit compatible avec leur approche du développement. L'avantage des accords cadre ou de partenariat est qu'il permet la stabilité de la relation entre le donateur et les syndicats. Dans ce cadre, des objectifs et des responsabilités sont clairement définis. Ils sont contraignants pour toutes les parties et

¹⁹ La durée de l'accord cadre est une variable importante. Par exemple en Suède, l'accord doit être renégocié ainsi que l'accord financier, ce qui ajoute une incertitude en matière de financement.

sont fondés sur des directives ayant fait l'objet d'un accord mutuel. Les accords ne comprennent que rarement le détail des procédures qui sous-tendent le mécanisme de soutien, mais grâce à eux, il est plus difficile pour le donateur d'imposer de manière unilatérale des règlements ou des modifications ad hoc de la nature du financement. La fondation allemande Friedrich Ebert Stiftung en est un bon exemple : elle est reconnue en tant que fondation politique (avec un fort historique social-démocrate, qui favorise un intérêt particulier pour le travail des syndicats) par le biais d'un cadre juridique qui garantit la stabilité des financements dans le temps.

La plupart des syndicats que nous avons interrogés ont mentionné le fait que les services gouvernementaux chargés du développement connaissent mal les structures syndicales et leurs activités en faveur du développement. Il serait possible d'améliorer la compréhension de ce que font les syndicats et de la valeur ajoutée que leur travail génère, par rapport au travail d'autres OSC, en tenant compte du point de vue spécifique des syndicats vis-à-vis des problématiques de développement.

Toutefois, cet argument vaut également dans le sens inverse. Ce n'est que récemment que de nombreuses organisations syndicales sont devenues actives dans le domaine de la coopération, ce qui implique qu'ils manquent d'expérience et d'envergure professionnelle pour avoir accès à des négociations d'accords cadres. Dans le cas de la France, par exemple, les organisations doivent disposer d'un budget annuel minimum de 1,5 millions d'euros pour pouvoir poser leur candidature à une convention programme. La taille est également une problématique en Australie.

Encadré 4 L'accord cadre destiné aux syndicats en Belgique

En Belgique, trois grands syndicats (ACV-CSC, ABVV-FGTB et ACLVB-CGSLB) ont négocié et signé un accord avec le gouvernement en 2007. Cet accord établit un cadre de cinq ans destiné au travail syndical en faveur du développement. Dans le cadre de cet accord, les objectifs et les responsabilités de chaque partenaire sont clairement définis, ainsi que le montant total de financement auquel les syndicats peuvent s'attendre, ainsi que la manière dont ce montant sera réparti entre eux. Ce cadre peut être utilisé comme point de référence au cours des négociations avec le gouvernement et n'est pas exposé aux évolutions politiques au cours de son cycle de vie long. Le gouvernement ne peut pas prendre de décisions unilatérales et doit débattre des changements de politiques avec les trois syndicats.

L'Italie est actuellement engagée dans un processus de création d'un cadre de société civile pour le financement gouvernemental, sur la base des bonnes pratiques des autres pays. Si ladite «table institutionnelle» parvient à son objectif, cela améliorerait grandement la prévisibilité du soutien apporté aux syndicats, qui est actuellement fortement influencé par le paysage politique en pleine mutation en Italie.

3.1.3 Décentralisation du soutien destiné aux syndicats locaux

Parallèlement aux tendances internationales vers une coopération décentralisée, les ambassades des pays donateurs se sont vues accorder plus d'autonomie dans leur travail d'appui aux OSC locales. En général, les répondants ont déclaré que ce n'est pas encore systématiquement le cas de toutes les activités syndicales en faveur du développement, ou que cela s'est limité à des budgets restreints. L'une des organisations interrogées a mentionné que les ambassades disposent d'un «budget de relations publiques» limité. Cependant, des signes montrent que cette pratique se développe au sein des services ministériels de certains pays, comme c'est déjà le cas aux Etats-Unis. L'USAID envoie une grande partie de son budget directement aux organisations du sud, argumentant que c'est un moyen d'améliorer la durabilité et la rentabilité (ex via les organisations qui réalisent eux-mêmes la gestion de leur projet). Le Royaume-Uni, l'Irlande et l'Allemagne fournissent un soutien direct aux OSC du sud. Toutefois, la plupart des syndicats s'opposent à cette tendance.

Tout d'abord, la nature politique des activités syndicales rend problématique le soutien direct de la part des donateurs. Si un syndicat local est réputé avoir reçu un soutien direct d'un donateur du nord, son autonomie et sa légitimité peuvent être gravement atteintes. Au Zimbabwe, par exemple, certains syndicats ont été opprimés car ils ont été perçus par le parti au pouvoir comme les marionnettes du monde occidental. Le soutien direct aux syndicats peut également être utilisé comme outil politique par le donateur, dans le but de déployer sa politique extérieure, tout en occultant les priorités des syndicats locaux. Inversement, des fonds sensibles destinés aux syndicats pourraient subir des coupes claires en raison des intérêts commerciaux des entreprises situées dans le pays du donateur.

En outre, de nombreux répondants ont mentionné que les gouvernements et les ambassades connaissent mal les syndicats. Un répondant a déclaré que seuls les syndicats peuvent aider les autres syndicats, en raison de leurs modes de fonctionnement si spécifiques. Les syndicats font également partie d'une structure internationale de plus grande envergure, et si tous les donateurs soutiennent les syndicats directement par le biais de leurs ambassades, il deviendra de plus en plus complexe de mettre en place une stratégie syndicale à l'échelle internationale.

La dernière inquiétude exprimée concerne le fait que les syndicats locaux se voient obliger de se conformer à toutes les exigences des donateurs, exigences auxquelles répondent actuellement les intermédiaires des pays du nord. Ceci pourrait finalement entraîner les syndicats dans une logique de gestionnaires de fonds. Ils pourraient finir par être de très bons bénéficiaires d'aides mais cesser de se concentrer sur leurs vraies priorités, à savoir la défense de leurs membres

3.1.4 Comment les syndicats soutiennent-ils leurs partenaires ?

Les résultats relatifs à la problématique du soutien direct vis à vis des mécanismes de soutien par le biais d'un intermédiaire sont ambigus. Dans certains pays, les gouvernements ne définissent pas les critères de travail par le biais de structures intermédiaires. C'est le cas de

l’Australie, la Suisse, l’Irlande, l’Allemagne et le Luxembourg. Toutefois, la recherche a permis de souligner que dans certains pays, il semble que la situation évolue, passant d’un financement des syndicats du sud en passant par des structures syndicales internationales ou régionales, à une renationalisation de l’appui aux syndicats. Cela implique que le financement direct de la part des syndicats nationaux du nord vers les syndicats du sud est privilégié. C’est un fait notable, car il semble y avoir une reconnaissance internationale du fait que les syndicats du nord puissent être plus efficaces s’ils réunissent leurs aides à destination des organisations qu’ils soutiennent dans le sud. En outre, certaines problématiques afférentes au droit du travail sont mieux traitées lorsqu’elles le sont au niveau régional ou international. Il semble que trois facteurs contribuent à l’évolution vers un financement direct et bilatéral²⁰.

Le premier facteur est lié aux questions relatives à la valeur ajoutée des organisations intermédiaires. Certains syndicats du nord pensent que le travail avec les intermédiaires, tels que les FGU, induit des coûts de transaction supplémentaires, alors que le travail en direct augmente le temps de négociation avec les partenaires locaux, et dans une certaine mesure, le contrôle de ces partenaires. Le second facteur résulte de l’agenda de redevabilité des donateurs, qui veulent de plus en plus avoir accès à des résultats mesurables, qui sont plus faciles à démontrer dans le cadre de partenariats bilatéraux. Troisièmement, les politiques des donateurs peuvent forcer les syndicats à travailler directement avec des partenaires dans les pays en développement, car les approches thématiques transversales à différents pays ne sont pas acceptées. Il s’agit là d’une illustration supplémentaire du fait que les donateurs ont tendance à mettre en œuvre des pratiques qui correspondent à leurs problématiques de redevabilité plutôt que de tenir compte de la meilleure méthode de fonctionnement.

Cependant, de nombreux répondants estiment que, dans le contexte du marché mondial du travail, il est conseillé d’adopter une approche coordonnée à l’échelle régionale ou internationale. Le LO/FTF Council au Danemark offre un exemple alternatif de la manière dont les décisions relatives au soutien direct ou indirect peuvent être prises (voir encadré 5).

Encadré 5 L’approche d’analyse contextuelle du LO/FTF Council

Le LO/FTF Council, un syndicat du Danemark, fonde ses décisions de travailler en direct ou par le biais d’intermédiaires sur une analyse contextuelle de chaque pays. Cette analyse contextuelle vise à cartographier les organisations syndicales (locales, régionales et internationales) concernées sur le terrain, et à évaluer le partenaire le plus approprié pour un projet donné. En adoptant cette approche, le Council n’adhère pas aveuglément aux souhaits du donateur, et ne prend pas ses décisions en fonction des problématiques de coûts des transactions. Par contraste, le LO/FTF Council s’efforce de tenir compte de la meilleure manière de fonctionner sur le terrain afin d’aboutir aux résultats voulus.

²⁰ La Suède fait exception, car ce pays continue de soutenir principalement les intermédiaires internationaux, tels que les FSI et la CSI, malgré la critique exprimée par l’agence SIDA en ce qui concerne les volumes de financement allant vers Genève et Bruxelles.

3.2 Conformité avec les agendas de développement des gouvernements

Le présent chapitre aborde le niveau d'influence des donateurs sur les orientations thématiques et géographiques des projets et programmes des syndicats. Dans quelle mesure les syndicats sont-ils restreints, du point de vue thématique et géographique, et qu'est-ce que cela implique pour l'efficacité de leur travail de développement ?

3.2.1 Conformité aux agendas de développement des gouvernements

Dans la plupart des pays, il y a une incitation implicite à se conformer à l'agenda de développement du gouvernement, ce qui augmente les possibilités de financement des syndicats. Les syndicats ne sont pas toujours obligés de suivre à la lettre l'agenda ou les priorités thématiques, mais ils se retrouvent souvent à devoir s'aligner avec ceux-ci afin d'augmenter leurs chances de recevoir des financements²¹. Ces comportements tendent à être observés dans les pays dotés de mécanismes de soutien aux programmes, tels que la Norvège, le Danemark et la Belgique. L'ELA en Espagne désigne ce phénomène comme une reformulation de ses propres priorités afin d'adopter un langage plus acceptable pour les gouvernements (exemple : le soutien aux syndicats est désigné par le terme «démocratisation», ou la formation des leaders syndicaux la «formation professionnelle»). De manière similaire, dans le cas de l'Australie, le soutien aux syndicats ou à leur travail politique ne fait pas partie de l'agenda de développement du gouvernement. Ainsi, ils recherchent des moyens alternatifs de soutenir les syndicats du sud, en travaillant par exemple sur les questions du harcèlement sexuel sur le lieu de travail ou sur l'organisation de coopératives, etc.

Bien qu'il n'existe aucune limitation thématique dans la plupart des pays, certains syndicats se sentent implicitement incités à intégrer de nombreuses thématiques transversales, telles que l'égalité des sexes, les problématiques environnementales, le SIDA/HIV et d'autres sujets dans l'ensemble de leurs programmes, bien que la possibilité d'intégrer ces sujets peut différer grandement d'un projet à l'autre. Certains syndicats estiment que les gouvernements ne devraient pas attendre de toutes les OSC qu'elles s'engagent sur tous ces sujets, mais suggèrent la mise en place d'une approche fondée sur les acteurs, reconnaissant que certaines OSC font un meilleur travail, par exemple, dans le domaine des problématiques environnementales, alors que d'autres font un meilleur travail dans le domaine de l'égalité des sexes (voir Encadré 7).

Dans les pays qui ont introduit des processus d'appels d'offres ou de soutien aux projets (le Royaume-Uni, les Pays-Bas et les Etats-Unis), ou lorsque les financements dépendent des appels à projets de l'UE, comme dans le cas de l'ISCOS, en Italie, l'exigence de conformité à l'agenda de développement du gouvernement (ou de l'UE) est plus explicite, car les procédures peuvent comprendre des cahiers des charges et des conditions précisant ce qui peut et ce qui ne peut pas être financé. Dans certains cas, les processus de financement des projets ou d'appels d'offres ont forcé les syndicats à se conformer à un rôle étriqué de prestation de

²¹ Ceci n'implique pas que les acteurs du développement suivent aveuglément ou sans esprit critique le programme du gouvernement. Il existe une marge de dialogue et de critique.

service qui, dans une certaine mesure, est en contradiction avec la véritable nature du travail syndical en faveur du développement, qui aborde des sujets politiques et sociaux bien plus vastes (voir Encadré 6).

Encadré 6 Soutien aux projets en Italie

Le mécanisme de financement de projets en Italie a forcé l'ISCOS à adopter un rôle de prestataire de services. Le gouvernement a une idée conservatrice du travail de développement et soutient principalement les projets dans le domaine de la santé et de l'éducation. ISCOS a dû se conformer à ces priorités dans l'établissement de ses propositions de projet, afin d'avoir une chance de recevoir des fonds. ISCOS, à l'instar d'autres syndicats, est toutefois parvenu à contourner ces limites en décrivant ses projets comme des projets de formation professionnelle, par exemple, alors qu'il s'agit en fait d'initiatives de développement des capacités. Bien qu'efficaces, ces stratégies syndicales de survie ne sont pas durables et entravent la planification stratégique.

D'autres syndicats considèrent comme moins problématique d'avoir à se conformer aux conditions des donateurs, car ils estiment que ces problématiques sont suffisamment importantes pour être prises en compte par chaque acteur du développement. L'Agenda pour le travail décent qui a été élaboré et promu par le BIT et qui est désormais globalement accepté et promu par le mouvement syndical, fournit aux syndicats un bon cadre dans lequel ils peuvent positionner les priorités supplémentaires émanant du gouvernement. De ce point de vue, l'Agenda pour le travail décent permet aux syndicats d'adhérer aux priorités des gouvernements sans occulter leurs propres perspectives de ces problématiques. Ainsi, dans le cas du Luxembourg, le travail autour du dialogue social dans les pays du sud tombe sous l'égide de l'agenda pour le développement. En Allemagne, le travail des syndicats est reconnu comme essentiel au processus de démocratisation. C'est également le cas de la NED aux Etats-Unis, une fondation financée par le Congrès américain et qui vise à soutenir les processus de démocratisation dans les pays du sud, et reconnaît le rôle joué par les syndicats dans ce cadre.

L'étape suivante est la pleine reconnaissance des acteurs non gouvernementaux comme acteurs complémentaires de l'approche des gouvernements. C'est le cas en Suisse, où les organisations œuvrant pour le développement perçoivent leur Ministère comme très ouvert à l'appui aux programmes d'auto développement, sans que ceux-ci doivent se conformer à l'agenda de développement du gouvernement.

Dans les cas où les syndicats sont impliqués dans l'élaboration de l'agenda de développement, la conformité à l'agenda du gouvernement devient moins problématique. C'est le cas dans les pays scandinaves ou en France, où les syndicats ont été consultés dans le cadre de la rédaction du document cadre pour la coopération au développement (Coopération au développement: une vision française - 2011). De plus, dans le cas du Luxembourg, les syndicats, le secteur privé et

les ONG ont participé au travail des ministères impliqués dans la Lux-Development, l'agence luxembourgeoise pour la coopération au développement. De manière similaire, le gouvernement australien a consulté un grand panel d'organisations de la société civile au moment de la reprise de sa politique de développement. En parallèle l'Espagne a mis en place le 'Consejo de Cooperación', mécanisme participatif officiel pour faire valoir les opinions de la société civile espagnole dans le cadre de la politique de développement du gouvernement. Les syndicats ne sont pas classés dans le groupe des ONG, mais ils participent en tant que catégorie à part entière.

La consultation s'organise souvent sur la base de conditions plus générales, c'est-à-dire les priorités à long terme plutôt que des problématiques plus spécifiques telles que la mise en œuvre, l'établissement de rapports ou les mécanismes de financement.

3.2.2 Les alternatives aux pratiques actuelles

En réponse à l'approche à taille unique des OSC adoptée par la plupart des donateurs, les syndicats souhaiteraient voir s'opérer une transition vers une approche de la coopération au développement qui serait fondée sur les acteurs. Cela implique la reconnaissance des particularités et de la valeur ajoutée des différentes OSC, et d'adapter les mécanismes de soutien au regard de cette diversité. Une approche fondée sur les acteurs implique davantage que la simple mise en place de canaux de financement distincts pour les syndicats, tel que c'est le cas en Belgique et aux Pays-Bas. Les exigences et les attentes des donateurs doivent être adaptées aux différences et aux caractéristiques spécifiques qui s'expriment au sein du vaste groupe des OSC (RSCD, 2011).

Les syndicats sont des acteurs relativement nouveaux dans le débat du développement, si on les compare à d'autres ONG bien établies. En conséquence, ils sont confrontés à des procédures de financement qui sont principalement orientées vers les besoins des ONG spécialisées dans le domaine du développement. Toutefois, le rôle particulier joué par les syndicats dans le domaine du développement est de plus en plus reconnu. Les syndicats ont des choses à proposer qui ne peuvent souvent pas l'être par les ONG. Alors que dans certains pays les syndicats sont reconnus comme des acteurs essentiels des processus de démocratisation, dans d'autres pays, leur nature plus politique entrave leur accès au financement. Les syndicats peuvent s'appuyer sur des réseaux mondiaux stables, qui rassemblent non seulement des partenaires des pays du sud, mais également des fédérations d'envergures mondiales et régionales. En outre, l'existence d'une organisation telle que le Bureau International du Travail, qui fait partie des Nations Unies et dispose d'un corpus d'instruments juridiques, est perçue comme une valeur ajoutée qui est apportée par le mouvement de défense des travailleurs dans le domaine de la coopération internationale au développement. De plus, l'expertise des syndicats dans le domaine de problématiques importantes pour le développement, telles que la protection sociale, l'emploi informel, l'intégration dans le commerce international, la gouvernance etc. doit être reconnue.

Dans certains pays, tels que la Suisse ou le Portugal, le Ministère des Affaires Etrangères n'est pas le seul Ministère disposant d'un portefeuille destiné à la coopération au développement. D'autres

Ministères, tels que le Ministère de l'Economie ou de l'Emploi, disposent également d'enveloppes budgétaires, et fournissent parfois des financements spécifiques qui peuvent être utilisés pour les activités liées au développement. Lorsqu'il s'agit d'avoir accès à ces enveloppes budgétaires spécifiques, les syndicats peuvent être avantagés par rapport à d'autres ONG. De plus, pour le Ministère de l'Emploi, la conformité à l'agenda du gouvernement ne pose pas autant problème. L'importance du dialogue social, du tripartisme ou du travail décent n'est pas remise en question.

La Finlande peut être présentée comme un bon exemple de la reconnaissance de la diversité de la société civile (voir Encadré 7).

Encadré 7 La diversité des OSC en Finlande

En Finlande, la diversité de la société civile est reconnue et applaudie par le gouvernement, et le SASK est encouragé à effectuer un travail complémentaire aux domaines d'expertise des autres OSC. Le gouvernement n'encourage pas toutes les OSC à être actives dans les mêmes domaines et les mêmes pays, mais cherche à augmenter l'impact de son travail de développement en utilisant la diversité de la société civile de manière efficace. L'expertise du SASK est respectée, étant donné que les activités du syndicat en faveur du développement sont quasiment entièrement réalisées au sein de l'organisation. En outre, le donateur a accepté ses quatre objectifs principaux: le développement organisationnel, les conventions collectives, les normes clés du BIT relatif au travail, et les syndicats en tant qu'acteurs de la société civile. Ces particularités sont reconnues par le gouvernement et les autres OSC, ce qui permet de former des alliances fondées sur la mutualité et la complémentarité reconnue. Le SASK est devenu pionnier dans l'art de former des alliances efficaces avec d'autres OSC, sur la base d'un agenda partagé, tout en représentant ses différents membres et en utilisant leurs domaines d'expertise.

3.2.3 Limites géographiques

Les conditions géographiques ont tendance à poser encore plus de problèmes aux syndicats que les limitations thématiques²². La tendance générale consiste à limiter le nombre de pays pour lesquels les OSC qui reçoivent un financement par un donateur spécifique ont le droit d'intervenir. Parmi ces pays figurent de nombreux PMA (Pays les Moins Avancés) ainsi que les Etats fragilisés, étant donné que beaucoup de gouvernements se concentrent sur la réduction de la pauvreté. Au Danemark, il existe un plafond lié au PIB, et les OSC doivent le respecter (voir Encadré 8). Le fait que le travail dans les PMA soit au cœur des attentions a des implications pour les activités syndicales en faveur du développement. De manière générale, les projets de développement élaborés par les syndicats exigent un certain degré de dynamique économique pour générer un impact positif, car ils sont fondés sur des mécanismes de redistribution. Un répondant a eu recours à la métaphore suivante: «Pour partager un gâteau, il faut déjà avoir

²² La Suède et l'Allemagne sont des exceptions frappantes. Dans ces pays, les syndicats ne sont pas soumis à des restrictions d'ordre géographique.

un gâteau, et dans les états fragilisés et les PMA, il n'y a tout simplement pas de gâteau ». Dans la mesure où 72% des populations pauvres du monde vivent dans des pays à Revenus Intermédiaires (PRI), il est encore moins logique de limiter le travail des syndicats dans les PMA (Sumner, 2010).

Encadré 8 Les plafonds du PIB au Danemark

Au Danemark, la mise en œuvre des activités de développement sont assujetties à un plafond du PIB. Pour les OSC, ce plafond est plus élevé que pour le soutien bilatéral du gouvernement. Toutefois, ce plafond pose des problèmes. Le plafond PIB est un indicateur de pauvreté extrêmement relatif, qui ne tient pas compte des niveaux d'inégalité. Le représentant du LO/FTF Council a cité l'exemple de l'augmentation du PIB de l'Angola suite à la découverte de pétrole, qui a provoqué l'arrêt des projets du LO/FTF Council en Angola. Cet arrêt contredit le besoin de syndicats forts en Angola, des syndicats qui sont plus nécessaires que jamais, car seul 1% de la population bénéficie en fait de cette augmentation du PIB. Cela démontre que, contrairement aux perceptions des donateurs, les activités des syndicats dans les PRI est plus efficace, et d'une certaine manière plus essentiel, car les syndicats contrebalancent la tendance à l'accroissement des inégalités.

La solution à ce problème pourrait résider dans la mise en place d'un accord cadre contenant une liste négociée de pays où les syndicats peuvent intervenir. Cela empêcherait le gouvernement de prendre des décisions unilatérales à ce sujet et offrirait aux syndicats la possibilité de démontrer l'importance de ne pas se concentrer uniquement sur les PMA ou les Etats fragiles. Les syndicats doivent être perçus comme complémentaires aux ONG qui se concentrent sur la prestation de services dans les pays les plus pauvres.

3.3 Evaluation des exigences GCP

3.3.1 L'hégémonie des cadres logiques

Dans tous les pays, excepté depuis récemment aux Pays-Bas et en Australie, et excepté les expérimentations menées en Belgique, les syndicats utilisent les cadres logiques en tant qu'outils gestion des cycles de projets (GCP). Le FNV Mondiaal utilise la cartographie des incidences en tant qu'outil GCP. La Belgique expérimente la cartographie des résultats, alors qu'en Australie, les syndicats sont relativement libres d'élaborer leurs propres outils GCP. Par exemple, en Australie, l'APHEDA passe des accords mutuels plutôt que des accords entre le donateur et le bénéficiaire. Le cadre logique, en tant que tel, a été accepté par les syndicats, avec peu d'enthousiasme, mais en tant qu'instrument destiné à faciliter la planification. Certains syndicats, tels que le LO/FTF Council au Danemark, pensent véritablement qu'il s'agit d'un bon outil, qui présente une souplesse suffisante. D'autres syndicats, tels que ACLVB-CGSLB en Belgique, s'habituent à travailler avec cet outil et s'efforcent de le faire fonctionner dans les contextes de leurs partenaires.

D'autre part, certains syndicats ont critiqué l'approche figée des donateurs en matière de conformité aux exigences GCP. Etant donné que de nombreux donateurs ne connaissent pas bien le travail de développement réalisé par les syndicats, les exigences qu'ils imposent en matière de GCP ont des implications pour les syndicats. La nature complexe et la perspective sur le long terme des activités de développement réalisées par les syndicats ne sont pas suffisamment reconnues par la majorité des donateurs. Par exemple, dans le cas du syndicat allemand FES, les indicateurs ont été conçus pour une période de trois ans. Etant donné que les syndicats travaillent dans un environnement social et politique en mutation rapide, un tel modèle statique comporte des limites lorsque l'on réfléchit à la réalité d'un projet. De la même manière, l'Allemagne applique une procédure d'appels d'offres obligatoire pour les entreprises extérieures. Dans certains cas, cela ajoute une charge administrative sans clairement en démontrer la valeur ajoutée. La surenchère d'exigences de résultats et d'évaluation d'impacts dans un sens technique et étroit n'est pas adaptée aux activités politiques et aux partenariats institutionnels.

Dans la plupart des pays, les donateurs sont incapables d'établir des critères clairs concernant les exigences GCP. Dans certains cas, les syndicats préféreraient avoir accès à des critères clairs et transparents, qui leur permettraient d'avoir plus de certitudes vis-à-vis des normes des donateurs. Il est contre-productif de profiter d'une marge de manœuvre qui porte à confusion et qui au bout du compte est réduite à néant par les nombreux amendements apportés par les donateurs (voir Encadré 9). Dans les cas où les donateurs sont plus ouverts à une diversité d'approches GCP, cette souplesse est la bienvenue, car elle offre aux syndicats l'autonomie dont ils ont besoin pour élaborer leurs propres méthodes. L'exemple australien est un cas à part, car le gouvernement n'applique pas de format fixe, mais accepte une approche GCP qui fait l'objet d'un accord commun entre les syndicats et leurs partenaires dans les pays en développement.

Encadré 9 Des exigences GCP confuses en Suède

L'agence SIDA a exigé des syndicats qu'ils élaborent une matrice de résultats dès 2009, mais il n'a pas clairement défini quel type de matrice de résultats elle souhaitait. Lorsque les syndicats transmettent leur matrice de résultats, sur la base de leur propre compréhension de ce qu'elle doit contenir, ils peuvent se la voir retourner au motif qu'elle ne répond pas aux normes à l'agence SIDA. Ainsi, la clarification des normes d'établissement ex-ante de la matrice de résultat aurait pour avantage d'éviter aux organisations d'avoir à refaire deux fois le même travail.

L'étude conclut que, globalement, les obligations en matière d'établissement de rapports se sont graduellement assouplies dans les pays scandinaves. Plutôt que d'avoir à rédiger des rapports détaillés concernant chaque projet et chaque année, les syndicats doivent transmettre de brefs rapports concernant leurs programmes, et doivent se concentrer sur les évolutions qui se sont produites. La mise en œuvre de formats de candidature plus stricts a rendu cet assouplissement possible, car les syndicats doivent préciser leurs objectifs en détail, ainsi que la manière dont ils

comptent les atteindre. La plupart des syndicats préfèrent rédiger une proposition de programme substantielle, car ensuite cela leur offre davantage de liberté pour l'atteinte des résultats, et les donateurs ne suivent pas administrativement chacune des activités qu'ils soutiennent. En comparaison avec leurs partenaires scandinaves, qui adoptent une approche davantage fondée sur les résultats, les donateurs belges continuent d'avoir recours aux mécanismes de soutien orientés vers les activités, malgré le fait qu'ils revendiquent théoriquement faire le contraire.

Le FNV Mondiaal aux Pays-Bas expérimente actuellement la cartographie des incidences en tant qu'outils GCP, car il estime que cet outil est mieux adapté pour saisir les processus de changement social. Dans le domaine du travail des syndicats en faveur du développement, l'activité A ne va pas forcément mener à l'activité B, alors que les cadres logiques bâtissent implicitement cette hypothèse. Par exemple, il est difficile d'effectuer le suivi de l'impact de la création d'une structure de dialogue social concernant la situation financière et le niveau de vie global des salariés dans un pays. Ceci est dû à l'existence d'une multitude de facteurs externes qui ont un impact sur la dynamique du dialogue social, ainsi qu'à tout un éventail de facteurs qui influent sur le niveau de vie des salariés. Il semble que certains syndicats ne sont pas conscients de l'existence d'approches alternatives à la GCP, et qu'ils n'ont pas remis en question le cadre logique, peut-être dans un objectif de conformité.

Encadré 10 Un dialogue ouvert concernant la GCP en Suisse

«Le défi pour nous et pour notre gouvernement, c'est de traduire les activités d'un programme de coopération en résultats visibles pour le grand public». L'organisation suisse Solidar a initié un dialogue avec le gouvernement suisse dans le but de partager l'expérience et les instruments de mesure des impacts de processus sociétaux complexes. Il ne s'agit pas de mettre les différentes approches en concurrence, ni d'une situation où le gouvernement exercerait une pression ou imposerait ses exigences. Les organisations de développement peuvent utiliser leurs propres formats pour l'établissement de leurs rapports. Toutefois, cette implication dans un dialogue ouvert est le résultat d'une situation où les organisations de la société civile et les gouvernements ont dû relever le défi de la démonstration des résultats de processus complexes tels que le travail politique, le déploiement de campagnes ou le développement des syndicats.

3.3.2 La quête de résultats

Le plus problématique, dans le domaine de la GCP, réside dans l'excès d'attention apporté à certains aspects de l'agenda fondé sur les résultats et dans leur mise en œuvre. La complexité de la mesure de l'impact des activités syndicales en faveur du développement se situe au cœur de ce problème. Comme indiqué précédemment, les problèmes liés à l'attribution et à la contribution posent des difficultés d'ordre méthodologique et éthique, alors que les activités syndicales sont impactées par de nombreux facteurs extérieurs, ce qui peut rendre problématique la démonstration des impacts réels d'une activité. Dans la plupart des pays, les donateurs ont tendance à préférer les indicateurs de résultats quantitatifs, qui sont encore plus difficiles à

créer s'ils doivent refléter l'impact réel d'un projet (voir Encadré 10). De plus, les donateurs souhaitent de plus en plus la mise en place d'indicateurs de résultats à court terme pour des raisons qui sont liées à la redevabilité, ce qui est à contre-courant de la perspective de long terme de la plupart des initiatives syndicales.

En outre, les syndicats travaillent souvent sur des phénomènes complexes tels que la démocratisation, le renforcement de la société civile ou les projets politiques, qui sont souvent difficiles à exprimer en termes d'indicateurs quantitatifs. Certains syndicats s'efforcent d'illustrer l'impact de problématiques sociétales complexes en n'incluant pas uniquement les indicateurs qualitatifs, mais également des descriptifs détaillés de la manière dont leurs programmes ont un impact sur les vies des salariés.

Encadré 11 Les exigences de la gestion fondée sur les résultats en France

En France, ainsi que dans d'autres pays, l'impact doit être démontré en termes quantitatifs. Bien que la CFDT reconnaisse que l'établissement d'indicateurs quantitatifs peut contribuer à son travail d'un point de vue méthodologique, ils ont tendance à détourner son attention des problématiques les plus importantes, telles qu'une mise en œuvre adéquate des projets. Les actions syndicales ne sont pas toujours visibles et sont plus difficiles à quantifier que les actions des ONG humanitaires ou de prestation de services. A titre d'exemple, le nombre de Conventions Collectives ne reflète pas l'impact réel de ces conventions sur les vies des salariés. La difficulté éprouvée par les syndicats à mesurer leur impact est une véritable problématique.

Cependant, certains syndicats soulignent que ce phénomène ne se limite pas au travail des syndicats en faveur du développement, mais que toutes les OSC doivent gérer ces obligations. Les groupes de défense des droits de l'homme peuvent même rencontrer plus de difficultés que les syndicats à répondre aux attentes des donateurs.

3.3.2.1 Les implications de ces exigences pour les syndicats locaux et les activités syndicales sur le terrain

Les exigences en matière de gestion fondée sur les résultats sont encore plus lourdes pour les syndicats locaux, qui n'ont souvent pas les ressources nécessaires pour se conformer à ces obligations de plus en plus exigeantes. Dans des situations extrêmes, les syndicats locaux passent plus de temps à répondre aux demandes administratives des donateurs, ce qui détourne leur attention de leur travail de mise en œuvre adaptée de leurs projets. Afin d'appuyer leurs partenaires, les syndicats du nord sont contraints d'investir plus de temps dans la capacité de suivi et d'évaluation que dans les activités syndicales fondamentales.

Toutefois, l'étude souligne que plusieurs initiatives ont été lancées par le mouvement syndical afin de traiter les demandes croissantes de démonstration des résultats au niveau international. L'objectif est d'éviter que ce fardeau repose uniquement sur les épaules des partenaires sur le terrain. Par exemple, les syndicats tentent de créer des indicateurs d'impact génériques pouvant être utilisés par leurs partenaires. Une bonne pratique en provenance du Danemark consiste à créer un groupe de travail conjoint rassemblant les acteurs de la société civile qui tentent de régler le problème de la manière d'établir des rapports relatifs aux effets de la stratégie danoise pour la société civile. Au niveau international, le RSCD (CSI) lance également un processus en ce sens, avec pour objectif la mise en place de mesures spécifiques, appropriées et contextualisées des résultats et impacts.

3.3.2.2 Le besoin de structures d'apprentissage mutualisées

La recherche a permis de souligner qu'alors que la gestion de projet constitue un défi pour la plupart des syndicats, certains syndicats du nord et du sud sont plus à l'aise avec les obligations de GCP et de gestion fondée sur les résultats que d'autres. Les syndicats qui jouissent d'une certaine expérience de ces problématiques ne prennent pas suffisamment d'initiatives de partage des meilleures pratiques. Bien que des exemples de ce type d'efforts de coopération entre les pairs ont généré des résultats positifs, les syndicats ne les exploitent actuellement pas suffisamment. De nombreux syndicats soulignent également l'importance du travail en collaboration avec les ONG autour de ces problématiques, car elles ont généralement une plus grande expérience des exigences liées à la gestion fondée sur les résultats. Globalement, les syndicats reconnaissent le besoin de se spécialiser davantage en tant qu'acteurs du développement et la coopération entre les différentes OSC constitue une phase importante de cette transition. En Suisse, ce concept de coopération entre les pairs prend forme par le biais de la promotion du réseautage et de la mise en place de consortiums. Le Luxembourg présente également une expérience intéressante, avec une plateforme dédiée aux ONG du secteur du développement et qui permet de passer en revue les projets qui sont présentés au gouvernement dans le cadre d'une demande de financement. Lorsqu'un projet répond aux normes du gouvernement, il reçoit un certificat de conformité. En d'autres termes, il s'agit d'un système interne de revue par les pairs qui semble être une bonne manière d'échanger des compétences professionnelles au sein de la communauté des acteurs impliqués dans le développement.

4. Conclusions

Généralement, les donateurs sont devenus plus ouverts vis-à-vis des syndicats en tant qu'acteurs du développement. La traduction de cette ouverture dans la pratique s'exprime à divers degrés, car les donateurs ne sont pas des entités homogènes, et une même agence peut présenter différentes pratiques et entretenir différentes relations avec les syndicats.

Les ministères chargés du développement sont de plus en plus enclins à reconnaître les syndicats en tant qu'acteurs du développement. Dans certains cas cependant, comme au Royaume-Uni, il s'agit encore d'un sujet de controverse. Dans d'autres cas, par contraste, le donateur agit en tant que tampon entre les exigences plus strictes d'un ministère et les syndicats, comme c'est le cas de l'agence SIDA.

Il existe également une dichotomie entre la reconnaissance accrue des syndicats en tant qu'acteurs du développement, qui s'illustre par le fait qu'ils sont désormais intégrés aux processus de consultation des ministères, et les contrôles de plus en plus stricts qui leur sont imposés. Les conséquences de la nature politique du travail des syndicats en faveur du développement et ses implications pour les mécanismes de soutien ne doivent pas être sous-estimées. Cependant, comme l'argumente le second chapitre, la nature rationalisée et à taille unique des procédures générales marque une tendance générale en matière de mécanismes de soutien aux OSC. Ainsi, les caractéristiques spécifiques du travail des syndicats en faveur du développement ne sont pas suffisamment reconnues. La relation reste finalement celle qui s'établit entre un donateur et un bénéficiaire, et c'est souvent le donateur qui a le dernier mot en termes de prise de décision. Cet unilatéralisme est accepté par certains syndicats mais en frustre beaucoup d'autres. Les syndicats mentionnent le fait que les priorités des partis au pouvoir affectent la nature de leur financement. A titre d'exemple, au Danemark en 2003, le LO/FTF Council a perdu la totalité de ses financements et a dû renégocier son statut afin de finalement recevoir un soutien pour son programme en 2008. La coalition conservatrice au Royaume-Uni a élaboré des réglementations relatives au financement qui sont moins bien adaptées aux syndicats que les réglementations du parti travailliste précédemment au pouvoir. En Suède, l'impact des changements de gouvernement a été atténué par le fait que les équipes et les politiques au sein de l'Agence SIDA n'ont pas changé, ce qui a permis de garantir une certaine cohérence des politiques syndicales. Dans certains cas, comme en Norvège, les effets sont limités à une diminution des effets de leviers politiques. Dans d'autres pays, tels que les Pays-Bas, l'impact s'est fait ressentir à la fois sur le plan financier et au niveau politique.

Notre étude conclut qu'il est préférable de mettre en place une stratégie syndicale plus institutionnalisée et à long terme. Un accord cadre, qui constitue un descriptif, traite un grand nombre des problèmes actuellement identifiés parmi les mauvaises pratiques des donateurs vis-à-vis des syndicats.

Tout d'abord, l'accord cadre crée un environnement de coopération stable, fondé sur des responsabilités et des obligations ayant fait l'objet d'un accord mutuel. En outre, l'accord cadre améliore la prévisibilité des montants, périodes et critères de financement. Les syndicats peuvent également utiliser les accords cadres comme leviers dans le cadre de leurs négociations avec le donateur, car il sert de base aux différentes opinions relatives au développement. Si un donateur souhaite imposer des changements qui contredisent les accords initiaux, les OSC et/ou les syndicats peuvent se référer à la stratégie, ce qui constitue un argument légitime permettant de contrecarrer les prises de décisions prescriptives. Globalement, l'accord cadre présente un avantage majeur: il réduit la possibilité pour les gouvernements de prendre des décisions unilatérales. Toutefois, nous devons être conscients que les accords qui manquent de précision laissent aux donateurs une marge de manœuvre leur permettant d'imposer des décisions de manière prescriptive, ainsi que le signale Pratt (2009). Ainsi, il est nécessaire d'énoncer des responsabilités claires et bien définies.

Selon le contexte de chaque pays, la stratégie des OSC ou d'un syndicat en particulier peut se révéler plus ou moins adaptée. Au Danemark, les syndicats sont reconnus en tant qu'acteurs à part entière du développement au sein de la société civile. Dans ce cas, l'établissement d'un accord conjoint est conseillé, car il permet d'améliorer la coopération et les effets levier.

Le point de départ de la création d'un tel cadre doit être une approche du développement fondée sur les acteurs (CSI, 2011). Bien que les syndicats ont été reconnus en tant qu'acteurs du développement dans l'ensemble des pays où nous avons mené nos entretiens, la reconnaissance théorique ne s'est pas traduite en mise en œuvre dans le cadre des mécanismes de soutien utilisés par les donateurs. Les syndicats tombent dans la vaste catégorie des OSC, et sont soumis aux mêmes exigences que les autres OSC. Toutefois, les syndicats sont des acteurs spécifiques du développement et font valoir des particularités et avantages comparatifs, comme suit:

- Les syndicats sont des organisations composées de membres et dotées d'une structure démocratique. Ceci implique que les mécanismes de redevabilité font partie intégrante de leur structure, ce qui n'est pas aussi marqué au sein des ONG traditionnelles;
- Les syndicats sont représentés au niveau national et sont en mesure de mettre en œuvre des projets à l'échelle nationale. La plupart des ONG a du mal à asseoir une représentation géographique aussi large;
- Les syndicats jouent également un rôle important au sein de la société, car ils participent au dialogue social, à la fois avec le gouvernement et avec le secteur privé. Cela implique qu'ils jouent un rôle important de sensibilisation, dans les pays du nord comme dans les pays du sud;
- Les syndicats sont des acteurs clés du fonctionnement du marché du travail et de l'économie, et constituent des moteurs majeurs de développement;
- Le lieu de travail est un facteur clé de développement, mais il s'agit également d'un lieu où de nombreux abus se produisent, et les syndicats sont bien placés pour régler ces problèmes;

- En phase avec l'implication accrue du secteur privé dans le travail de développement, les syndicats jouent également un rôle important de garantie de la «redevabilité» sociale des entreprises, qui protège les droits des salariés et pas uniquement ceux de l'entreprise.
- Les syndicats font partie intégrante du cadre international de solidarité sociale, au sein duquel chaque syndicat s'exprime sur un pied d'égalité. L'architecture internationale des syndicats illustre ce fait, car elle implique différents organes représentatifs à l'échelle régionale et mondiale (tels que la Confédération des Syndicats des Amériques, et la Confédération Syndicale Internationale etc.);
- Les syndicats peuvent s'appuyer sur un vaste corpus de législations internationales et sur un cadre institutionnel, tel que celui du BIT, qui est un organe spécialisé des Nations Unies.

Les syndicats doivent être considérés comme des acteurs à part entière du développement, avec leurs spécificités, et ne doivent pas être entravés par les mêmes exigences uniformes que les autres OSC, qu'il s'agisse des limites liées aux indicateurs d'impacts à court terme, à la concentration géographique ou à la définition de thématiques. Les syndicats que nous avons interrogés n'expriment pas uniquement le besoin d'avoir accès à des canaux de financement dédiés, mais expriment également que le canal de financement des OSC devrait être plus souple, de manière à permettre une compréhension holistique de la société civile.

Toute évolution vers le financement des programmes est positive. Toutefois, si les projets restent implicitement au cœur de l'attention, la tendance pourrait aller vers un financement de facto des projets, ce qui pourrait nuire à l'efficacité du travail de développement des syndicats.

5. Recommandations

5.1 Destinées aux donateurs

Le présent chapitre présente une série de recommandations, qui peuvent être considérées comme des lignes directrices dont doivent s'inspirer les donateurs dans leurs rapports avec les syndicats.

Reconnaître la diversité des OSC et soutenir la complémentarité

Les OSC devraient être considérées comme des acteurs à part entière, comme stipulé dans le PAA. Les OSC forment un groupe hétérogène et les spécificités de chaque groupe, et notamment celles des syndicats devraient être reconnues. A l'instar des recommandations précédentes, les syndicats devraient être considérés comme des acteurs complémentaires aux autres OSC. Comme le démontre cette analyse, les syndicats présentent une valeur ajoutée dans certains domaines de travail que d'autres OSC n'ont pas. Au lieu d'essayer d'harmoniser et d'orienter les activités des OSC en faveur du développement, les donateurs devraient reconnaître et soutenir leur diversité.

Soutenir les programmes

Les donateurs doivent respecter la nature spécifique du travail des syndicats en faveur du développement. Ils doivent adapter leurs mécanismes de soutien en conséquence. Etant donné que les syndicats interviennent dans des domaines complexes, et sur le long terme, les mécanismes de soutien doivent être aussi souples que possible. Un véritable soutien aux programmes, et de préférence un financement de fonctionnement, sont les méthodes à privilégier afin d'améliorer l'efficacité du travail de coopération au développement mené par les syndicats. Le soutien aux projets, même par le truchement de l'appellation de soutien au programme, risque d'entraver certains des objectifs et des résultats potentiels du travail des syndicats en faveur du développement. Les appels à projets, et autres processus d'appels d'offres sont des mécanismes encore pires en ce sens qu'ils provoquent une concurrence féroce entre les OSC, nuisent à la coopération entre les syndicats et les OSC en général, et surtout ont tendance à favoriser les ONG spécialisées déjà bien établies. Le rapport de la Cour des Comptes européenne (2009) a également confirmé cette tendance.

Etablir des accords cadres

Les donateurs doivent envisager le recours aux accords cadres comme une garantie de respect de leurs besoins, ainsi que de ceux des syndicats. Si les accords cadres définissent précisément les responsabilités et les obligations de chacune des parties, une relation fondée sur la confiance et le respect s'établit. Dans un tel environnement, les donateurs doivent être en mesure de relâcher la pression qu'ils exercent sur les syndicats et d'ouvrir la voie à des mécanismes de soutien plus souples, ainsi que l'argumente le présent rapport.

Comprendre les limites liées au soutien cantonné aux PMA

Les donateurs doivent réaliser que lorsqu'ils limitent leur soutien uniquement aux PMA, ils sous-utilisent le potentiel et la capacité de redistribution des syndicats. Conformément à la seconde recommandation, les syndicats doivent être considérés comme des organisations complémentaires aux ONG qui se concentrent sur les pays les plus pauvres. Ils doivent être reconnus comme acteurs du développement, qui contribuent à l'atténuation des inégalités et des situations non durables dans les pays à revenus moyens, qui accueillent plus de 70% des populations pauvres du monde en 2007-2008 (Sumner, 2010). Les critères géographiques doivent, de préférence, faire l'objet d'une consultation de la société civile.

Favoriser la souplesse des obligations GCP

Ainsi que l'argumente Pratt (2009: 1), les donateurs doivent être conscients du fait que «les cadres qui se concentrent sur une vision de l'efficacité peuvent provoquer la perte de diversité et d'autonomie de la société civile». Cette citation fait référence à l'attention croissante portée à la gestion fondée sur les résultats, en tant que moyen d'augmenter l'efficacité du développement. Bien qu'il soit essentiel de démontrer les résultats, ce que reconnaissent également les syndicats, la mise en place de suivis trop stricts peut en fait nuire à l'efficacité, si la charge administrative, ou la pression destinée à simplifier les projets afin de faciliter leur mesurabilité, deviennent excessivement fortes. Il est nécessaire de trouver un meilleur équilibre entre les besoins des donateurs, fondés principalement sur les problématiques de redevabilité, et sur ce qui bénéficie réellement au programme sur le terrain.

5.2 Destinées aux syndicats

L'étude soulève également plusieurs problématiques dont les syndicats doivent tenir compte afin de favoriser la mise en place de mécanismes de soutien plus efficaces.

Devenir davantage proactifs

Globalement, les syndicats doivent devenir davantage proactifs et mieux faire valoir leurs spécificités et leurs priorités. L'Agenda pour le travail décent pourrait être utilisé comme point de départ dans ce contexte.

Adopter une démarche créative

Dans la lignée de la recommandation précédente, les syndicats doivent oser remettre en cause les politiques des donateurs de manière plus systématique et ouverte, et doivent parfois oser s'aventurer dans l'inconnu. Une partie de la communauté syndicale a eu tendance à s'en tenir à certaines pratiques par habitude, plutôt que de véritablement remettre en cause les pratiques et de définir celles qui sont les mieux adaptées à leurs besoins. Il serait bienvenu de réaliser de nouvelles expérimentations en matière d'instruments de GCP. Dans ce contexte, il serait

intéressant d'expérimenter les approches GCP. Il est nécessaire de favoriser une réflexion créative et innovante au sein des syndicats.

Favoriser les structures d'apprentissage mutualisées

Il existe des divergences entre les syndicats en ce qui concerne le niveau de professionnalisme adopté dans leur approche des exigences GCP et de gestion fondée sur les résultats. Les syndicats disposant d'une plus grande expertise dans ces domaines doivent prendre la responsabilité de partager leur expérience avec les autres. Des structures mutualisées d'apprentissage, fondées sur les bonnes pratiques et sur la diffusion de l'information, doivent être favorisées au sein des syndicats des pays du nord et du sud. A ce titre, les groupes de travail mis en place au Danemark, et le RSCD, doivent servir d'exemples. De la même manière, le dialogue ouvert mis en place entre la société civile et le gouvernement suisse autour de la GCP constitue un bon exemple.

Améliorer la coopération avec le secteur privé

Il est essentiel que les syndicats adoptent une posture proactive dans le débat concernant le rôle du secteur privé dans le domaine du développement. En tant qu'experts dans le domaine du travail et de l'économie, les syndicats sont bien placés pour influencer sur ce débat, car ils demandent que l'attention soit portée sur la redistribution et des pratiques équitables en matière d'emploi, et pas uniquement sur la croissance économique.

Renforcer la coopération avec les autres OSC

Dans la lignée de la recommandation précédente, les syndicats doivent entretenir et améliorer la coopération avec les autres membres d'OSC. Il est nécessaire d'identifier des sujets communs ainsi que les avantages comparatifs des acteurs, et idéalement de mettre en place une structure institutionnelle.

Sensibiliser aux sujets négligés

Les syndicats sont bien placés pour sensibiliser aux problématiques mondiales relatives aux accords commerciaux iniques, aux politiques agricoles perverses et à la migration, qui sont des sujets qui ne reçoivent pas l'attention qu'ils méritent en raison du contrôle accru des gouvernements sur leurs agendas de développement.

Annexe 1 Tableau des

	2008			2009		
	Montant de financement gouvernemental en valeurs absolues (EUR)	% de financement gouvernemental dans le budget total de coopération au développement	Contributions propres utilisées pour les activités de développement	Montant de financement gouvernemental en valeurs absolues (EUR)	% de financement gouvernemental dans le budget total de coopération au développement	Contributions propres utilisées pour les activités de développement
CDFT (France)	50 000	5%	262 587	0	0	214 400
TUC (UK)	372 156			1 620 172	30% ¹	700 000
FNV Mondiaal (Pays-Bas)	15 522 000	92%	1 391 000 ²	10 633 000	88%	1 464 000
ISCOS (Italie ³)	413 352	17%	889 323	1 995 240	58,63%	833 300
SASK (Finlande)	3 560 000	85%	628 000	4 742 000	84%	851 000 (16%)
LO (Norvège)	387 480	90%	38 748	387 480	90%	38 748
ELA (Spain)	0	0%	58 681	0	0%	83 300
LCGB (Luxembourg)	21 250	85%	3 750	21 250	85%	3 750
OGBL (Luxembourg ⁴)	/	/	/	748 800	66% + 4%	360 000
SGB (Suisse) Solifonds	0	0%	509 000	0	0%	550 000
Solidar (Suisse ⁵)	4 000 000	33%	0	4 000 000	33%	0
APHEDA (Australia-e)	574 000	12%	4 669 000	1 855 000	43%	2 510 000
ICTU (Irlande ⁶)	88 000	87%	11 000	88 000	87%	11 000
Friedrich Ebert Stiftung (Allemagne ⁷)	75 000	97%	2 250	80 000	97%	2 400
JTUC-Rengo (Japon)	7 000 000	18%	2 000 000	6 700 000	19%	1 900 000

données financières des syndicats

	2010			2011		
	Montant de financement gouvernemental en valeurs absolues (EUR)	% de financement gouvernemental dans le budget total de coopération au développement	Contributions propres utilisées pour les activités de développement	Montant de financement gouvernemental en valeurs absolues (EUR)	% de financement gouvernemental dans le budget total de coopération au développement	Contributions propres utilisées pour les activités de développement
421	0	0	365 104	0	0	432 000
%	1 410 488	30%	70%			
000	10 633	85%	1 876 000	9 038 000	90%	1 029 000
532	727 347	30,70%	910,319	/	/	/
000 (%)	4 948 000	82%	1 055 000 (18%)	4 530 000	81%	1 131 000 (19%)
48	426 179	90%	42 618	426 179	90%	42 618
97	0	0%	85 622	0	0%	89 388
50	4 250	85%	750	4 250	85%	750
000	748 800	66% + 4%	360 000	748 800	66% + 4%	360 000
000	0	0%	533 000	0	0%	534 000
	4 000 000	33%	0	4 000 000	33%	0
000	1 905 000	36%	3 440 000	2 965 000	46%	3 550 000
000	88 000	87%	11 000	65 000	87%	8 450
000	80 000	97%	2 400	/	/	/
000	6 200 000	20%	2 000 000	5 700 000	20%	2 600 000

DGB-Bildungswerk (Allemagne ⁸)	2 379 626	95%	124 303	2 671 811	95%	135
UGT-P (Portugal ⁹)	90 000	100%	0	70 000	100%	0
Iscod (Espagne ¹⁰)	2 930 000	36%	644 950	3 883 800	40%	600
CCOO (Espagne)	2 091 553	80%	397 334	3 172 500	80%	348

1. Le TUC ne fournit pas de données financières spécifiques aux activités de développement, mais uniquement pour l'ensemble des activités internationales.

2. Equivalent au fonds de solidarité des syndicats FNV.

3. L'ISCOS dispose de deux sources de financement supplémentaires. Tout d'abord les enveloppes budgétaires de l'UE, qui représenté respectivement 47%, 87%, 14,54% et 24,31% de son budget en 2008, 2009 et 2010. Deuxièmement, l'ISCOS est l'un des potentiels bénéficiaires du budget 5x1,000 budget, qui est une somme issue de la fiscalité des contribuables et réverée par le gouvernement.

4. Les chiffres sont des estimations approximatives. Le calcul est le suivant : OGBL Solidarité Syndicale a deux projets principaux, pour lesquels les deux tiers du financement proviennent du gouvernement du Luxembourg. Le gouvernement contribue également au financement des frais administratifs, pour un montant équivalent à 4% du budget total qui lui a été présenté.

5. De manière approximative, Solidar reçoit un tiers de son budget du gouvernement suisse, un tiers de la part d'autres donateurs institutionnels et un tiers de donateurs individuels.

989	2 882 767	96%	134 512	2 795 847	94%	166 611
0	105 000	100%	0	107 000	100%	0
000	3 875 000	43%	600 000	4 693 000	55%	650 000
697	3 172 500	80%	369 981	3 172 500	80%	383 180

6. Les chiffres sont une estimation approximative, et calculés comme suit : la CSI a deux lignes de développement : une pour le développement de l'éducation dans les pays du nord, pour laquelle le budget total entre 2008 et 2011 s'est élevé à 265 000 €, dont 87% ont été financés par IrishAid. Une seconde ligne budgétaire de développement est dédiée à la coopération au développement dans les pays du sud, à 100% financée par la CSI. Il s'agit de projets moins réguliers, ce qui rend difficile le calcul d'un budget exact.

7. FES a reçu 130 000 000€, 139 000 000 € et 132 000 000 € en 2008, 2009 et 2010 ; environ 55% de ces montants ont été reversés pour la coopération au développement. En outre, environ 3% ont été auto-financés. Cependant, la coopération des syndicats fait partie intégrante du travail du FES en faveur de la promotion de la démocratie et ce travail est intégré à ses activités politiques plus générales. Il est donc plus difficile de déterminer le montant exact alloué exclusivement à la coopération.

8. Les chiffres de 2011 sont prévisionnels.

9. Le budget auquel nous faisons référence est alloué par le biais du CEFOSAP, l'institut de formation professionnelle des syndicats.

10. Ce chiffre fait référence au financement gouvernemental national. Lorsqu'on l'ajoute à d'autres sources de financement gouvernemental (c.-à-d. financement régional) le niveau global de dépendance vis-à-vis des financements du gouvernement est bien plus élevé.

Annexe 2 Questionnaire relatif aux mécanismes de soutien des syndicats

1. Informations générales

- Pays

- Organisation

Correspondant: nom, poste, adresse courriel, numéro de téléphone

2. Cartographie des mécanismes de soutien aux syndicats

2.1. Quelle est la structure du budget de développement de votre organisation?

2.1.1. Quelle est la source de vos financements? Merci de nous fournir la répartition en pourcentage du budget total de développement de votre organisation pour chaque acteur, à savoir le gouvernement à l'échelle nationale et locale, les organismes multilatéraux et/ou le secteur privé²³.

2.1.2. Ces financements sont-ils unilatéraux ou votre organisation reçoit-elle des financements conjoints?

2.2. Quels sont les mécanismes de financement des OSC et/ou des syndicats utilisés par les donateurs qui financent vos activités de développement^{24,25}?

2.2.1. Recevez-vous principalement des financements destinés à vos projets ou à votre programme?

2.2.2. Recevez-vous des financements par le biais d'accords cadres?

2.2.3. Recevez-vous des financements de fonctionnement?

2.2.4. Avez-vous perçu des financements par le biais d'appels d'offres?

2.2.5. Votre organisation a-t-elle recours à des enveloppes budgétaires spécifiques, telles que les budgets destinés au développement de l'éducation, à l'aide humanitaire ou aux droits de l'homme?

2.2.6. Etes-vous soumis à des exigences d'autofinancement et si oui, à hauteur de quel pourcentage?

2.2.7. Le donateur soutient-il directement les syndicats dans les pays en développement?

2.2.8. Votre organisation travaille-t-elle avec des réseaux d'intermédiaires et /ou des organisations dans le cadre de vos programmes de développement?

2.2.9. Etes-vous encouragé à demander des financements en coopération avec d'autres syndicats ou OSC, c.-à-d. des financements mutualisés?

2.2.10. Quelle est votre vision de ces différents mécanismes de financement?

2.2.11. A votre avis, quels sont les avantages et les inconvénients de ces différents mécanismes?

2.2.12. Les mécanismes de financement ont-ils évolué (en passant du financement de projets à des financements de programme par exemple)?

²³ Demander cette information par courriel avant l'entretien (cadre de politique générale).

²⁴ Sur la base de la typologie élaborée par le NORAD (2008: 21) et par Hedman & McDonnell (2010: 23).

²⁵ Demander des informations contextuelles, par exemple un cadre de politique générale (du syndicat et du donateur) et les informations financières

concernant: le % du budget alloué via les OSC (% de l'APD totale), le % du budget alloué via les syndicats (% du budget total alloué à ou reversé par le biais des OSC).

2.3. Quels sont les débats principaux ou réformes actuellement en cours dans votre pays (et au niveau multilatéral) en ce qui concerne les mécanismes de financement des OSC et/ou des syndicats?

3. Agenda de développement du gouvernement

- 3.1. Devez-vous vous conformer à un agenda de développement élaboré par le gouvernement?
 - 3.1.1. En termes de principes de développement?
 - 3.1.2. En termes de ciblage géographique ou thématique?
 - 3.1.3. En termes de statut juridique? Existe-t-il une exigence pour le statut d'ONG?
 - 3.1.4. Dans quelle mesure est-ce que cela affecte votre accès au financement?
 - 3.1.5. Dans quelle mesure est-ce problématique pour les syndicats?
 - 3.1.6. Comment réconciliez-vous les exigences des donateurs avec les besoins de vos partenaires dans l'hémisphère sud?
- 3.2. Le secteur des OSC a-t-il été consulté pour l'élaboration des mécanismes de financement des OSC? Les syndicats ont-ils été spécialement consultés?
 - 3.2.1. Dans le contexte du débat général?
 - 3.2.2. Dans le contexte des accords spécifiques avec le donateur?
- 3.3. Quelle est votre expérience des rapports avec le donateur et/ou le gouvernement (partenariat, entente mutuelle, inégalités ou conflits)?
- 3.4. Comment envisagez-vous l'avenir en termes de financement des syndicats par les donateurs (augmentation ou réduction)?

4. Approches GCP

- 4.1. Pouvez-vous nous dire ce que vous pensez des approches de Gestion des Cycles de Projets (GCP) qui sont exigées par les donateurs?
 - 4.1.1. En termes d'élaboration et/ou de planification de projets?
 - 4.1.2. En termes de suivi et/ou d'établissement de rapports?
 - 4.1.3. En termes d'évaluation?
 - 4.1.4. En termes d'approches fondées sur le résultat et d'exigences de planification à long terme?
 - 4.1.5. Pouvez-vous choisir vos propres indicateurs?
- 4.2. Les mécanismes existants de financement des syndicats sont-ils prévisibles?
- 4.3. En quoi cela impacte-t-il les activités de développement de votre organisation?
 - 4.3.1. En termes financiers?
 - 4.3.2. En termes de contenus?

5. Diversité des OSC

- 5.1. Les mécanismes de financement des OSC existants reflètent-ils la diversité des OSC?
 - 5.1.1. En ce qui concerne la reconnaissance des différents acteurs (ONG, économie sociale,

secteur privé et syndicats etc.), les mécanismes de financement des différents acteurs intégrés à cette vaste catégorie diffèrent-ils en fonction des acteurs?

5.1.2. Reconnaissent-ils les différents rôles des OSC (prestataires de services, experts, acteurs pour la promotion de la démocratie etc.)?

5.1.3. Reconnaissent-ils les différentes cultures organisationnelles (ex: organisations avec adhérents, ou élues démocratiquement etc.)?

5.1.4. Reconnaissent-ils les partenariats et les alliances (ex: sur la base d'une logique de réseaux, au travers de la confédération internationale, et de la coopération avec les ONG etc.)?

5.2. Quels sont les caractéristiques spécifiques des syndicats en ce qui concerne les thématiques précédemment citées?

5.2.1. Quelle valeur ajoutée diriez-vous que les syndicats apportent dans le domaine du développement?

5.3. La nature politique des syndicats a-t-elle un impact sur les mécanismes de financement actuels?

5.3.1. En termes de thématiques, étant donné que le travail politique, de défense, de mobilisation et d'opposition sont des aspects qui sont au cœur des activités syndicales?

5.3.2. La couleur politique d'un gouvernement détermine-t-elle l'accès des syndicats aux financements gouvernementaux?

5.4. Souhaitez-vous souligner d'autres problématiques relatives aux mécanismes de financement des syndicats concernant votre organisation?

6. Problématiques transversales²⁶

- Bonnes et mauvaises pratiques et/ou principes des donateurs
- Evolutions dans le temps (à court et long terme: en lien avec la crise financière et économique
- Comparaison entre les syndicats et les autres OSC (y compris le secteur privé)

²⁶ Fil conducteur de l'entretien.

Annexe 3 Liste des répondants

Nom	Pays	Organisation	Fonction
Henrik Als	Danemark	LO/FTF Council	Coordinateur de programme
Frédérique Lellouche	France	CFDT	Responsable de la Coopération - Institut Belleville/Département international
Lotte Ockerman	Belgique	ABW-FGTB	Chef de projet – Département Syndical pour la coopération avec l'hémisphère sud
Stijn Sintubin	Belgique	ACV-CSC	Département international
Maresa Le Roux	Belgique	ACLVB-CGSLB	Coordinateur de programme pour la coopération au développement
Nina Larrea	Suède	LO-TCO	Développement de méthodes et assurance qualité
Dian van Unen	Pays-Bas	FNV Mondiaal	Responsable de département de FNV Mondiaal
Riitta Soveri	Finlande	SASK	Chef de programme
Nina Mjoberg	Norvège	LO	Responsable de la section internationale du Département des Solidarités
Mark Hankin Rudy Porter, Dona Dobosz	Etats-Unis	Solidarity Centre	Directeur des Affaires Gouvernementales Agent de terrain, Spécialiste Suivi et Evaluation
Gemma Arpaia	Italie	ISCOS	Coordinateur des activités italiennes et mondiales
Annie Watson	Royaume Uni	TUC	Conseiller en Développement International
Ken Davis	Australie	APHEDA	Département international
Reiner Radermacher	Allemagne	Friedrich Ebert Stiftung	Coordinateur de projets syndicaux mondiaux
Hideyuki Hoshima	Japon	Jilaf	Directeur du Group de Programmes d'Echanges

Hitoshi Takezume	Japon	Jtuc-Rengo	Directeur de la division internationale
David Joyce	Irlande	ICTU	Département Développement
Robert Schadeck	Luxembourg	LCGB	Département Développement
Jean Christophe Schwaab	Suisse	SGB	Département Développement
Laura Gonzalez de Txabarri	Espagne	ELA	Département Développement
Raquel Pereira	Portugal	CEFOSAP	Assistant Relations Internationales
Felix A. Ovejero Torres	Espagne	CCOO	Secrétaire de la Coopération Syndicale Internationale
Luis Correia	Portugal	UGT-P	Secrétaire suppléant
Andrew Drews	Luxembourg	ONG OGBL Solidarité Syndicale	Directeur de la Coopération Internationale
Zoltan Doka	Suisse	Solidar	Directeur de la Coopération Syndicale Internationale
Marta Manrique	Espagne	Iscood	Coordinateur technique de Cabinet
Ute Bartels	Allemagne	DGB-Bildungswerk	Responsable de la division du réseau Nord-Sud

Bibliographie

- Agg, C. (2006). Trends in Government Support for Non-Governmental Organizations. New York: UNRISD.
- BetterAid. (2011). CSOs on the road to Busan: Key messages and proposals. BetterAid.
- Clayton, A., Oakley, P., & Taylor, J. (2000). Civil Society Organisations and Service Provision. New York: UNRISD.
- COM . (2002). Participation of non-state actors in EC development policy. Brussels: Commission of the European Communities.
- Dereymaeker, J. (2007). ITUC: millenium wende heeft nieuwe internationale vakbond gebaad. Nieuw syndicaal internationalisme staat in de steigers. MO magazine, 29-37.
- EC/Technical Assistance Team. (2011). Structured dialogue for an efficient partnership in development. Brussels: European Commission.
- Fich, L. (2011). Creating donor commitments. Harmonisation of donor administrative and procedural requirements for civil society support: Moving from intentions to reality, from paper to practice. Copenhagen: Networking consultants.
- Gallin, D. (2000). Trade Unions and NGOs: A Necessary Partnership. New York: UNRISD.
- Giffen, J., & Judge, R. (2010). Civil Society Policy and Practice in Donor Agencies. An overview report commissioned by DFID. Oxford: INTRAC.
- Hedman, J., & McDonnell, I. (2011). How DAC members work with civil society organisations. Paris: OECD.
- Henry, G. T., & Mark, M. M. (2003). Beyond Use: Understanding Evaluation Influence on Attitudes and Actions. American Journal of Evaluation , 293-314.
- ILO. (2010). Decent Work: At the heart of poverty reduction. Geneva: ILO.
- ITUC. (s.d.). Issues: Development Cooperation. Consulté le 19 octobre, 2011, sur CSI: <http://www.ituc-csi.org/development-cooperation.html?lang=en>
- Natsios, A. (2010). The Clash of the Counter-bureaucracy and Development. Washington: cgdev.
- Open Forum for CSO Development Effectiveness. (s.d.). Home. Consulté le 18 octobre, 2011, sur Open Forum for CSO Development Effectiveness: <http://www.cso-effectiveness.org/home,091-.html?lang=en>
- Pratt, B. (2009). Civil Society and Development: Challenges from European Governments? A review of official aid policies in Europe and their implications for civil society. Oxford: INTRAC.
- Preskill, H., Zuckerman, B., & Matthews, B. (2003). An Exploratory Study of Process Use: Findings and Implications for Future Research. American Journal of Evaluation , 24 (4), 423-442.

- Report on Roundtable 6. (2008). The Role of Civil Society in Enhancing Aid Effectiveness. Accra. Scanteam. (2008). Support Models for CSOs at Country Level. Oslo: NORAD.
- Tembo, F., Wells, A., Sharma, B., & Mendizabal, E. (2007). Multi-donor Support to Civil Society and Engaging with “Non-traditional “ Civil Society. London: ODI.
- Thomas, H. (1999). Trade Unions and Development. Geneva: International Institute for Labour Studies.
- Tomlinson, B. (2006). Determinants for Civil Society Aid Effectiveness: A CCIC Discussion Paper. Ontario: CCIC.
- TUDCN. (2011). Towards a Comprehensive Paradigm for Decent Work and Development Effectiveness. Brussels: ITUC.
- TUDCN. (2011). Trade Union Principles and Guidelines on Development Effectiveness. Brussels: ITUC.
- Worthington, S. A., & Pipa, T. (2010). International NGOs and Foundations: Essential Partners in Creating an Effective Architecture for Aid. Dans H. Kharas, Making Development Aid more Effective (pp. 28-36). Washington: Brookings.
- Zijlstra, S. (2011). Actal rapport geeft NGO's gelijk. Regeldruk MFS-2 is overdreven. ViceVersa , 45 (4), 12-14.

Publié par
KATHOLIEKE UNIVERSITEIT LEUVEN
HIVA - Research Institute for Work and Society
Parkstraat 47 – bus 5300, BE 3000 Leuven, BELGIUM
www.hiva.be

© 2012 HIVA-K.U.Leuven

Aucune partie de cette publication ne peut être reproduite et/ou rendue publique par impression, photocopie, microfilm ou tout autre moyen que ce soit sans le consentement écrit préalable de l'éditeur.

Zjos Vlaminck, Huib Huyse & Rafael Peels

Etude mandatée par le RSCD



CSI

5 Bld du Roi Albert II, Bte 1, 1210-Bruxelles, Belgique
Tel: +32 2 2240211, Fax: +32 2 2015815
Courriel: info@ituc-csi.org • Site web: www.ituc-csi.org

