

## Document de discussion - La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat (18 janvier 2000)

**Légende:** Le 18 janvier 2000, la Commission européenne approuve un document de discussion qui fait le point sur ses relations avec les organisations non gouvernementales.

**Source:** Document de discussion de la Commission "La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat". [EN LIGNE]. [s.l.]: [08.09.2000]. Disponible sur [http://europa.eu.int/comm/secretariat\\_general/sgc/ong/fr/communication.pdf](http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/ong/fr/communication.pdf).

**Copyright:** (c) Union européenne

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/document\\_de\\_discussion\\_la\\_commission\\_et\\_les\\_organisations\\_non\\_gouvernementales\\_le\\_renforcement\\_du\\_partenariat\\_18\\_janvier\\_2000-fr-d49adb6c-8d26-404d-b63c-accbdf648dbb.html](http://www.cvce.eu/obj/document_de_discussion_la_commission_et_les_organisations_non_gouvernementales_le_renforcement_du_partenariat_18_janvier_2000-fr-d49adb6c-8d26-404d-b63c-accbdf648dbb.html)



**Date de dernière mise à jour:** 19/09/2016

# La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat

## 1. Introduction

Ces vingt dernières années, le partenariat entre la Commission européenne et les organisations non gouvernementales (ONG) s'est développé sur tous les fronts. Cette intensification des relations s'est manifestée sur un ensemble de questions, du dialogue politique et de la pratique politique à la gestion de projets et de programmes, à la fois dans l'Union européenne et dans ses pays partenaires. Ce processus découle d'un certain nombre de facteurs liés, résultant à la fois de changements et de développements dans les institutions européennes elles-mêmes et de développements dans la communauté des ONG. A mesure que la Commission européenne acquérait des responsabilités supplémentaires dans plusieurs domaines nouveaux, le nombre d'ONG actives en Europe et ailleurs s'est accru, de même que leur champ d'activité. Cette tendance ressort du nombre croissant d'ONG nationales créant ou rejoignant des associations et des réseaux européens, souvent basés à Bruxelles. Avec l'élargissement de l'Union européenne qui se profile à un horizon pas trop lointain et le regain d'attention que le public manifeste à l'égard des affaires européennes, il n'y a pas de raison d'imaginer que ce processus se ralentisse, bien au contraire.

Bien que la pratique actuelle de la Commission témoigne de sa volonté de maintenir et de renforcer son partenariat avec les ONG, les structures et les procédures n'ont pas suivi cette évolution. Actuellement, l'on estime que plus d'un milliard d'euros par an sont alloués à des projets d'ONG directement par la Commission, en majeure partie dans le domaine des relations extérieures pour la coopération au développement, les droits de l'homme, des programmes de soutien à la démocratie et, en particulier, l'aide humanitaire (en moyenne 400 millions d'euros). D'autres dotations importantes vont au secteur social (environ 70 millions d'euros), à l'éducation (environ 50 millions d'euros) et à la protection de l'environnement dans l'Union européenne. Plusieurs centaines d'ONG européennes et de pays tiers reçoivent des fonds de l'Union européenne. Par conséquent, la Commission a apporté une contribution substantielle afin d'atteindre le niveau d'aide apporté par le public européen aux ONG, soulignant ainsi qu'il importe de maintenir un niveau élevé d'aide publique pour soutenir le rôle des ONG.

Cependant, la complexité des politiques communautaires, ainsi que le nombre croissant de réglementations et de sources de financement (lignes budgétaires), à quoi s'ajoutent les problèmes récents de sécurité financière, ont fait naître beaucoup d'incertitude parmi les ONG quant à la coopération avec la Commission. Aussi bien la Commission que les ONG souhaitent établir leurs relations sur de nouvelles bases. Le contexte de cette initiative est la reconnaissance par les ONG qu'un grand nombre de politiques se décident maintenant au niveau européen, ainsi que l'augmentation des financements de l'Union européenne disponibles pour les ONG. Avec une nouvelle Commission décidée à réaliser le changement et la réforme, le temps est venu de prendre une initiative nouvelle.

La Commission vient de lancer un processus de grande ampleur de réforme administrative, qui a notamment pour objectifs un comportement plus axé sur le service et une amélioration de la culture de gestion de l'Institution. Un effort accru sera consenti pour améliorer la transparence et la responsabilité vis-à-vis de ses principaux interlocuteurs et pour renforcer l'efficacité, par exemple en accélérant les paiements pour tous les bénéficiaires. Ces objectifs se reflètent dans le présent document de discussion, qui représente un pas en avant dans la définition et l'amélioration d'une relation qui va de toute évidence évoluer.

### 1.1. Objet du document de discussion

Le présent document vise un double objectif. D'abord, il doit donner une vue d'ensemble des relations entre la Commission et les ONG et faire le point sur certains problèmes actuels. Deuxièmement, il vise à indiquer les mesures nécessaires pour améliorer et renforcer les relations entre la Commission et les ONG.

Ce document de discussion traite en particulier de la question du soutien apporté par la Commission aux activités des ONG et envisage des méthodes meilleures de dialogue et de consultation. Elle examine

également les mesures permettant d'organiser au mieux le financement communautaire des activités gérées par les ONG et propose les moyens de fournir un cadre plus cohérent à l'échelle de la Commission pour la coopération, organisée jusqu'à présent secteur par secteur.

En même temps, le dialogue et la coopération entre la Commission et les ONG fonctionnent bien dans certains domaines. Ceci pourrait servir de modèle pour d'autres secteurs. L'objectif de revoir les relations entre la Commission et les ONG n'est en tous cas pas d'imposer des contraintes là où ces relations sont satisfaisantes, mais plutôt d'étendre les "bonnes pratiques" à tous les secteurs.

Certains Etats membres examinent eux aussi actuellement la question de la coopération avec les ONG ou l'ont fait récemment, et leurs propositions ont apporté une contribution utile au présent document de discussion.

Le présent document de discussion doit aussi relancer le processus en cours d'évaluation interne et externe de la coopération entre la Commission et les ONG. Tout en définissant d'abord les principes et l'engagement à long terme de la Commission vis-à-vis du secteur des ONG, il est évident que des propositions précises doivent être établies et intégrées dans le processus d'ensemble de la réforme administrative.

## **1.2. Caractéristiques communes d'une organisation non gouvernementale**

Le secteur des ONG a souvent été décrit comme un secteur extrêmement divers, hétérogène et regroupant des organisations dont les objectifs, la structure et les motivations varient considérablement. Par conséquent, il n'est pas facile de trouver une définition commune de l'expression "organisation non gouvernementale". Celle-ci ne peut se fonder sur une définition légale eu égard à la grande diversité des lois régissant les activités des ONG; une ONG peut donc avoir par exemple le statut juridique d'une organisation charitable, d'une association sans but lucratif ou d'une fondation.

L'expression "ONG" peut néanmoins être utilisée en gros pour décrire toute une gamme d'organisations qui ont normalement en commun les caractéristiques suivantes (1):

- les ONG ne sont pas créées pour réaliser des profits personnels. Bien qu'elles puissent avoir des salariés et mener des activités qui produisent des revenus, elles ne distribuent aucun bénéfice à leurs membres ou à leur direction;
- les ONG sont bénévoles, c'est-à-dire qu'elles se sont constituées à titre bénévole et qu'il existe généralement un élément de participation bénévole dans l'organisation;
- les ONG se distinguent des groupements informels ou ad hoc par un certain degré d'existence formelle ou institutionnelle. Généralement, les ONG ont des statuts officiels ou un autre document officiel définissant leur mission, leurs objectifs et leur champ d'action. Elles sont responsables à l'égard de leurs membres et de leurs donateurs;
- les ONG sont indépendantes, en particulier du gouvernement et des pouvoirs publics en général, ainsi que des partis politiques ou organisations commerciales;
- les ONG sont désintéressées quant à leurs objectifs et aux valeurs qu'elles défendent. Leur but est de prendre une part active à la vie publique en général, sur des questions et problèmes liés à l'intérêt général de la population, de certains groupes de la société ou de la société dans son ensemble. Elles ne défendent pas les intérêts commerciaux ou professionnels de leurs membres.

Bien que ces caractéristiques communes puissent servir à définir l'expression ONG, il convient de rappeler que leur taille et leur champ d'activité peuvent varier considérablement. Certaines ONG se composent d'un nombre de personnes assez limité, tandis que d'autres peuvent compter des milliers d'adhérents et des centaines de membres du personnel. Sur le plan fonctionnel, les ONG peuvent avoir essentiellement des activités opérationnelles ou de défense de certains intérêts. Les ONG opérationnelles contribuent à la

fourniture de services en matière de sécurité sociale, alors que l'objectif premier des ONG qui défendent certains intérêts est d'influencer la politique des pouvoirs publics et l'opinion publique en général.

D'une manière plus générale, les syndicats et les organisations sectorielles ou professionnelles peuvent également être considérés comme des organisations non gouvernementales. Cependant, le présent document traite essentiellement des organisations actives dans le "secteur tertiaire", c'est-à-dire les domaines qui ne relèvent ni du gouvernement ni du secteur marchand, mais il va sans dire que l'approche proposée dans ce document en ce qui concerne les procédures de consultation devrait servir de modèle pour d'autres catégories d'organisations, si ces consultations ne se déroulent pas dans un cadre particulier (comme celui du dialogue social).

### **1.3. Justification de la coopération entre la Commission et les organisations non gouvernementales**

La coopération telle qu'elle existe et le souhait de la renforcer et de la développer se fondent sur cinq considérations essentielles:

#### **1.3.1. Renforcer la démocratie de participation**

Le processus de prise de décision dans l'Union européenne est tout d'abord légitimé par les représentants élus des citoyens d'Europe. Les ONG peuvent contribuer au renforcement d'une démocratie plus participative dans l'Union européenne et au-delà.

L'Union européenne est fondée sur les principes de liberté, de démocratie, de respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que de primauté du droit, principes qui sont communs aux Etats membres. Le droit d'association des citoyens pour poursuivre un but commun constitue une liberté fondamentale dans une démocratie. En appartenant à une association, les citoyens ont l'occasion de prendre une part active à la vie sociale autrement qu'en adhérant à des partis politiques ou à des syndicats, ou en plus de cette participation. De plus en plus, les ONG sont reconnues comme une composante de la société civile, qui apporte un soutien très utile à un régime démocratique. Les gouvernements et les organisations internationales y attachent maintenant plus d'importance et les font participer au processus politique et de décision.

C'est un élément particulièrement important dans le contexte de l'élargissement. Selon les critères de Copenhague, l'adhésion à l'Union européenne suppose que le pays candidat a établi des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, le respect des droits de l'Homme et la protection des minorités. Les ONG peuvent apporter une importante contribution au développement de la démocratie et de la société civile dans les pays candidats.

Développer et consolider la démocratie est également l'objectif général poursuivi par la Communauté dans sa coopération avec les pays en voie de développement et dépasse donc le processus d'élargissement. Le partenariat avec des ONG locales dans des pays en voie de développement revêt un intérêt particulier dans cette optique.

#### **1.3.2. Représenter certaines catégories de citoyens auprès des institutions européennes**

Le rôle des ONG lorsqu'elles représentent certaines catégories de citoyens auprès des institutions européennes (par exemple les handicapés ou les minorités ethniques) ou s'expriment sur des problèmes bien précis (tels que la protection de l'environnement, le bien-être des animaux, le commerce mondial). En particulier, beaucoup d'ONG sont capables d'atteindre les groupes de population les plus pauvres et les plus désavantagés et de permettre à ceux qui ne font pas suffisamment entendre leur voix par d'autres canaux de s'exprimer.

Dans le contexte européen, les ONG jouent ce rôle non seulement à l'égard de la Commission, mais

également à l'égard du Parlement européen, du Comité économique et social, du Comité des régions et du Conseil. Leur rôle dans la définition et la mise en oeuvre des actions politiques aide à faire accepter l'Union européenne dans l'opinion publique. Dans certains cas, elles jouent un rôle de contrepoids aux activités et aux avis d'autres groupements d'intérêt dans la société.

### 1.3.3. Contribuer à la définition des politiques

Les compétences spécifiques que les ONG peuvent apporter aux discussions politiques. Grâce aux liens qu'elles entretiennent aux niveaux local, régional, national et européen, les ONG peuvent apporter des connaissances utiles à la définition des politiques européennes. C'est ainsi qu'elles peuvent faire rapport sur le succès ou l'échec de politiques bien précises, contribuant ainsi à la tâche de la Commission consistant à définir et mettre en oeuvre des politiques en prenant totalement en compte sa responsabilité en matière de formulation de politique générale.

### 1.3.4. Contribuer à la gestion des projets

L'apport spécifique que les ONG peuvent fournir à la gestion, à la surveillance et à l'évaluation des projets financés par l'Union européenne. La contribution des ONG est particulièrement importante lorsqu'il s'agit de problèmes tels que l'exclusion sociale et la discrimination, la protection de la nature ou encore de la fourniture d'aide humanitaire et au développement. Le savoir-faire et le dévouement du personnel des ONG et le fait qu'elles soient disposées à exercer leurs activités dans des conditions difficiles signifie que les ONG sont des partenaires vitaux pour la Commission, à la fois dans l'Union européenne et ailleurs.

### 1.3.5. Contribuer à l'intégration européenne

En encourageant les ONG nationales à collaborer pour atteindre des objectifs communs, les réseaux européens d'ONG apportent une contribution importante à la formation d'une "opinion publique européenne", généralement considérée comme une condition préalable à l'établissement d'une véritable entité politique européenne. Elles contribuent aussi à promouvoir l'intégration européenne d'une manière pratique et souvent en partant de la base.

En outre, la capacité des associations et réseaux d'ONG de canaliser et de concentrer l'avis de différentes ONG nationales est très utile pour la Commission. C'est la raison pour laquelle le renforcement des relations entre la Commission et les ONG peut aider les deux parties à mieux atteindre leurs objectifs respectifs. La Commission devra parallèlement reconnaître et soutenir le développement et l'indépendance du secteur des ONG.

## 1.4. Relations existantes

Les différents aspects des relations que la Commission entretient actuellement avec les ONG peuvent être résumés comme suit:

- promouvoir le développement du dialogue civil et de la société civile au niveau européen et renforcer la société civile en tant qu'objectif des programmes de coopération avec les pays tiers;
- dialoguer, c'est-à-dire discuter avec les représentants des ONG et les consulter dans le contexte de la définition des actions à mener. Certaines ONG et certains réseaux, en particulier au niveau européen, ont été établis ou sélectionnés pour fournir des informations et faire connaître leur expérience et leur savoir-faire. Certaines directions générales ont créé des structures spécifiques permettant d'engager le dialogue;
- les ONG en tant que relais de l'information. Les ONG européennes et leurs réseaux et membres nationaux peuvent servir à la Commission de relais supplémentaires pour assurer une diffusion très large de

l'information sur l'Union européenne et les politiques européennes auprès du public intéressé;

- financer les activités menées par les ONG, dans la Communauté et à l'étranger, qui sont conformes aux politiques communautaires et contribuent à leur mise en oeuvre. Ces programmes se caractérisent par le nombre élevé d'actions proposées par les ONG elles-mêmes;

- les ONG en tant qu'acteurs chargés d'exécuter des programmes et projets communautaires, en particulier dans le cadre de la coopération avec les pays tiers.

Dans ce cas, les ONG ont été choisies en tant que partenaires en raison de leur spécificité et de leur savoir-faire et capacité technique.

### **1.5. Problèmes entravant actuellement la coopération**

Les problèmes suivants illustrent des domaines où la coopération entre la Commission et les ONG pourrait utilement être améliorée.

- La coopération avec les ONG est organisée par secteur de politique (environnement, affaires sociales, aide humanitaire et aide au développement, commerce, etc.) ce qui explique les différences considérables dans leurs relations avec la Commission d'un secteur à l'autre en ce qui concerne l'accès à l'information, l'organisation du dialogue et de la consultation et l'accès aux subventions de fonctionnement. Tout en reconnaissant la spécificité des différents secteurs, la plupart des ONG estiment que la Commission pourrait fournir un effort plus grand afin de définir une approche cohérente pour l'ensemble de ses services.

- L'information offerte aux ONG, en particulier en ce qui concerne les financements et les procédures financières, est insuffisante. Celles-ci apprécieraient certainement une meilleure information sur les procédures de demande et des formulaires plus compréhensibles.

- Le secteur des ONG est dynamique et en évolution constante. Les services de la Commission trouvent qu'il est souvent malaisé de suivre cette évolution; en particulier, ils ne sont pas suffisamment informés sur les différentes ONG avec lesquelles ils entrent en contact.

- Les procédures internes de la Commission sont souvent complexes. Bien que les ONG aient dans l'ensemble salué le Vade-mecum de la Commission sur la gestion des subventions, qui fournit des règles claires, elles sont préoccupées à l'idée que l'exigence de rigueur financière fasse peser un fardeau croissant sur les ONG qui sollicitent un financement.

- Dans le cadre de sa politique générale de transparence, la Commission devrait fournir une meilleure information aux ONG et améliorer la communication avec elles afin de permettre l'établissement d'un véritable partenariat.

Certaines des conséquences de la situation actuelle sont des retards considérables dans le traitement des demandes, des procédures mal adaptées, en particulier pour les projets de petite taille, et une perte de confiance.

### **1.6. Mesures à prendre pour améliorer ces relations**

Si la Commission reconnaît qu'elle doit améliorer et renforcer ses relations avec les ONG, ces dernières doivent également reconnaître qu'elles ont une responsabilité à assumer pour en assurer le succès. Chaque partenaire doit pouvoir reconnaître et prendre en considération les priorités et les réalités de l'autre. Cela n'exclut évidemment pas des discussions franches ou même des divergences de vues.

Dans le domaine du dialogue politique, la Commission doit s'acquitter de ses responsabilités interinstitutionnelles tout en offrant, dans ces limites, des possibilités de dialogue et de consultation aux ONG en tant que représentants de la société civile. La communauté des ONG doit reconnaître et prendre en

compte cette structure institutionnelle formelle. Elle assume aussi d'autres obligations en matière de représentativité, de bonne communication de l'information aux organisations membres et de respect, le cas échéant, de la confidentialité des informations communautaires.

En ce qui concerne le financement, les ONG doivent admettre le besoin légitime de la Commission d'imposer certaines conditions et certains contrôles pour préserver les fonds communautaires. Les ONG ont le devoir de démontrer qu'elles ont les compétences, les systèmes de gestion et les systèmes de contrôle de qualité interne adéquats pour les activités dont elles se chargent au nom de la Commission.

## **2. Dialogue et consultation**

Les procédures de dialogue et de consultation entre les ONG et la Commission doivent être vues dans le cadre du processus de décision démocratique des institutions européennes. Un grand nombre d'institutions européennes, et en particulier le Parlement européen, le Comité économique et social ainsi que le Comité des régions, entretiennent traditionnellement des contacts étroits avec les ONG. La Commission a suivi avec beaucoup d'intérêt les initiatives récentes prises au Comité économique et social pour renforcer ses liens avec la société civile, notamment les ONG, afin d'améliorer le dialogue avec les citoyens européens. Elle a également pris une part active à la première convention des organisations de la société civile, mise sur pied par le Comité économique et social en octobre 1999.

Dans ce contexte, le dialogue entre la Commission européenne et les ONG complète utilement le processus institutionnel au niveau politique; la valeur de ces consultations découle en premier du droit d'initiative de la Commission. La consultation de tous les intéressés dès le début s'intègre de plus en plus dans la pratique de la Commission de procéder à un large débat, en particulier avant de proposer des mesures législatives, afin d'améliorer la définition des actions et d'accroître leur efficacité.

*Il convient de noter qu'en juin 1998, la Communauté européenne a signé la convention CEE/NU sur l'accès à l'information, la participation du public et l'accès à la justice dans le domaine de l'environnement (convention d'Aarhus).*

*En signant cette convention, la Communauté européenne a démontré son engagement au niveau international en faveur de la transparence et de l'ouverture ainsi que sa volonté d'assurer une consultation adéquate du public dans l'élaboration de la politique européenne en matière écologique.*

*La ratification par la Communauté européenne de la convention d'Aarhus constitue une priorité pour la Commission.*

### **2.1. Contacts existants**

Dans divers domaines, la Commission a développé des contacts très poussés avec les ONG pour définir son action. Ces contacts vont des réunions DG KRF, de la participation de représentants des ONG à des groupes d'experts à des accords plus formalisés, tels que des réunions régulières avec les associations et réseaux européens d'ONG ou encore la participation des ONG à des comités consultatifs dans le cadre du processus formel de consultation.

S'il est logique qu'en matière de définition et de mise en oeuvre de programmes ou de projets précis, il vaut mieux agir au niveau sectoriel, une certaine coordination générale est souhaitable dans certaines circonstances.

#### **A. Réunions ad hoc entre les services de la Commission et les ONG**

Dans sa communication du 2 décembre 1992, intitulée "Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt", la Commission a redit sa conviction qu'il fallait rester ouvert aux influences extérieures (2). C'est la raison pour laquelle l'Institution reste ouverte et accessible à toute une gamme d'organisations, notamment les ONG, qui souhaitent faire connaître leur point de vue.

*Exemple: Les directions générales de l'agriculture, de l'emploi et des affaires sociales, et de l'environnement, ainsi que celles qui sont responsables de la coopération avec les pays tiers, tiennent un grand nombre de réunions ad hoc avec des ONG (tant européennes que non européennes) sur différents problèmes.*

## **B. Dialogue et coopération structurés**

Il existe une pratique bien établie de réunions systématiques et régulières avec les ONG pour discuter des questions politiques, mais en dehors de toute structure formelle d'un comité ou autre organe soumis à des règles de fonctionnement.

*Exemple – Réunions bisannuelles entre les services de la Commission et toutes les organisations membres de la plate-forme des ONG sociales européennes.*

*Exemple - Le comité de liaison des ONG pour le développement constitue une structure européenne représentative qui compte des groupes de travail bien établis et tient des réunions trimestrielles avec la Commission pour discuter des questions de politique et de procédure. Il ne s'agit pas d'une structure consultative formelle, mais une tradition de vingt-cinq ans lui donne un statut de fait auprès des institutions européennes.*

*Exemple - La direction générale du commerce a des échanges de vues réguliers, horizontalement et secteur par secteur, sur les questions liées à la politique commerciale et en particulier sur l'organisation mondiale du commerce. Des représentants des ONG ont également accompagné la délégation de la Commission à la réunion ministérielle de l'OMC qui s'est tenue dernièrement à Seattle.*

*Exemple - Le contrat-cadre de partenariat conclu par ECHO et plus de 160 ONG permet de discuter de questions d'intérêt mutuel et d'examiner en commun les objectifs et principes de l'aide humanitaire.*

*Exemple – Deux fois par an, les principales ONG pan-européennes actives dans le domaine de l'environnement ("Groupe des Huit") se réunissent avec le directeur général pour discuter le programme de travail de la direction générale de l'environnement, ainsi que l'ensemble des relations entre les ONG et cette direction générale. Tous les problèmes rencontrés au cours du semestre précédent peuvent être discutés lors de ces sessions.*

*La direction générale de l'environnement organise également deux fois par an un dialogue sur l'adhésion entre ONG de l'Union européenne et des pays candidats.*

A titre d'exemple de la valeur d'une approche horizontale, on peut citer le séminaire organisé par la Commission en novembre 1998 pour présenter le Vade-mecum de la Commission sur la gestion des subventions à environ 200 représentants d'ONG basées à Bruxelles. Les représentants de quatre "familles" d'ONG (environnement, affaires sociales, aide au développement et droits de l'Homme) ont participé activement à ce séminaire. Les représentants des quatre mêmes familles sont en contact régulier avec le réseau de gestion des aides au sujet de la mise en oeuvre du Vade-mecum. Le groupe directeur considère que la coopération informelle actuelle est utile et souhaite la poursuivre.

## **C. Consultation formalisée**

Il peut exister un engagement politique ou formel de consulter une ONG ou un groupement d'ONG sur une question précise au cours du processus de prise de décision. De même, des ONG participent en qualité de membre ou d'observateur à des groupes consultatifs ou comités consultatifs selon des procédures bien définies.

*Exemple: Le comité consultatif des coopératives, mutuelles, associations et fondations a été établi officiellement par la Commission pour la conseiller en matière d'économie sociale (y compris le secteur des*



ONG à but non lucratif).

*Exemple: Pendant une quarantaine d'années, les Comités consultatifs agricoles ont servi de mécanismes formels pour la consultation régulière et systématique des ONG et des organisations socio-professionnelles.*

*Exemple: l'Union européenne propose actuellement un rôle consultatif formel pour les organisations de la société civile en Europe et dans les pays ACP dans la future convention Post Lomé, tant au niveau des institutions que pour la définition et la mise en oeuvre des programmes.*

## **2.2. Rôle des associations et réseaux européens d'ONG**

Il importe que les ONG et les groupements d'ONG soient démocratiques et transparents quant à leurs membres et à leur prétention à la représentativité. Dans ce contexte, la Commission européenne encourage ces organisations à se regrouper dans des associations et des réseaux communs au niveau européen, étant donné que ces formes de collaboration facilitent considérablement le processus de consultation. Cependant, pour que ces consultations puissent se dérouler par l'intermédiaire de ces associations et de ces réseaux, ces organisations doivent faire en sorte que leur structure soit représentative, en particulier en ce qui concerne leur enracinement dans les différents Etats membres de l'Union européenne. La représentativité, qui est certes un critère important, ne doit cependant pas être le seul facteur déterminant de la participation à un comité consultatif ou au dialogue avec la Commission. D'autres facteurs, tels que l'expérience prouvée et la capacité de contribuer de manière substantielle à la discussion, sont également à prendre en considération.

## **2.3. Amélioration des formes de dialogue et de consultation avec les ONG**

La Commission adhère au principe de la gestion ouverte des affaires publiques et estime donc nécessaire de définir un certain nombre de principes directeurs clairs afin que les consultations systématiques et régulières avec les ONG se déroulent aussi d'une manière utile, efficace et transparente.

### **2.3.1. Guide de bonne pratique pour la consultation**

Afin d'être utiles aux deux parties, le dialogue et la consultation exigent d'abord et avant tout une bonne planification et un haut degré d'engagement de la part de tous les participants tout au long du processus. La Commission souhaite par conséquent définir un ensemble de principes de façon à mieux structurer le dialogue qu'elle entretient avec les ONG. Ce processus doit aboutir à l'élaboration d'une série de recommandations afin de dégager les meilleures pratiques en matière de consultation, qu'il conviendra d'adresser à tous les services de la Commission.

Il convient dans ce contexte d'examiner les points suivants, encore qu'ils restent ouverts au débat avec les ONG partenaires de la Commission, dont le point de vue sur la meilleure façon d'améliorer le dialogue avec elle sera pris en considération:

- Comment définir au mieux la portée et la nature du dialogue ou de la consultation et assurer une publicité adéquate de ces débats?
- Comment fournir des informations de base suffisantes et en temps utile afin que les ONG puissent consulter convenablement leurs propres membres (de façon à améliorer la qualité et la représentativité de l'apport des ONG), dans un langage et un style accessible à leur audience?
- Comment porter de la manière la plus efficace les avis exprimés par les ONG à l'attention des services et des fonctionnaires compétents de la Commission et faire en sorte autant que possible que ces ONG soient informées sur la façon dont leur contribution et leurs avis ont influé sur la décision finale, de façon à faire de cette relation un véritable dialogue?
- Quels sont les moyens les plus appropriés (l'Internet, le courrier électronique, les listes de destinataires et

les bulletins d'information) d'assurer une large publicité à l'ensemble du processus de consultation?

- Comment établir ensemble le programme des consultations? La Commission doit disposer de ressources (en personnel) suffisantes pour fournir l'assistance nécessaire pour l'organisation, la gestion et le suivi de toute procédure de consultation et de dialogue, que ce soit pour recueillir l'avis des ONG sur un livre vert ou un document de discussion, ou pour l'organisation de réunions?

- Comment sélectionner au mieux les ONG à inclure dans les différents processus de consultation? Dans certains secteurs, la Commission devrait avoir son propre objectif et établir au préalable les critères et motifs de sélection des ONG pour les besoins d'un dialogue ou de procédures de consultation. Ceux-ci pourraient comprendre les éléments suivants:

- leur structure et leurs membres
- la transparence de leur organisation et leur mode de fonctionnement
- leur participation antérieure à des comités et groupes de travail
- leur expérience, qui prouve leur compétence pour intervenir à titre consultatif dans un domaine précis
- leur capacité de faire office de catalyseur pour l'échange d'informations et de vues entre la Commission et les citoyens.

Il convient de rappeler que la sélection, par la Commission, de ses interlocuteurs d'après de tels critères peut ne pas être possible ou adéquate dans chacun de ses secteurs d'activité. L'autosélection par la communauté des ONG, par la désignation de représentants et l'établissement de réseaux ou de plateformes, peut constituer une autre solution intéressante.

### 2.3.2. Amélioration de la transparence

En pratique, une transparence accrue signifie qu'il faut fournir plus d'informations sur la façon dont la Commission sélectionne normalement ses partenaires aux consultations régulières, sur les groupes consultatifs existants et leur composition, ainsi que sur les ONG participantes.

Lorsque c'est la communauté des ONG qui désigne les interlocuteurs chargés de participer au dialogue avec la Commission, les associations et réseaux d'ONG doivent fournir des informations sur les critères et les raisons qui guident leur sélection. La question de savoir si des critères communs doivent être convenus entre les ONG et la Commission doit être examinée. D'autres consultations avec les ONG sur ces questions seront organisées pour assurer le suivi du présent document de discussion (voir chapitre 6).

### 2.3.3. Amélioration de l'information sur les réunions

A titre de première mesure destinée à améliorer l'information sur les consultations en cours et prévues, la Commission a l'intention d'annoncer toutes les grandes réunions de consultation sur le site EUROPA de l'Union européenne, donnant des liens avec des sources d'information plus spécifiques dans les différentes directions générales.

### 2.3.4. Liste des ONG participant à des consultations formelles et structurées

Une liste des comités et groupes de travail qui participent à des consultations formelles et structurées et des ONG qui y appartiennent sera établie et incorporée dans un site particulier d'EUROPA consacré aux ONG (3). Lorsque des consultations sont organisées régulièrement avec un nombre limité d'associations et de

réseaux d'ONG et différentes ONG à titre individuel (par exemple, dans le contexte de comités consultatifs ou d'autres formes de consultation structurées), il paraît souhaitable, dans l'intérêt de la transparence, d'informer le grand public sur ces structures et sur les ONG qui y appartiennent. Ces informations pourraient porter par exemple sur le statut juridique des ONG, leurs objectifs, leurs adhérents et leurs principales sources de financement. Ces groupes et les ONG pourraient alors être invités à coopérer avec la Commission pour rendre ces informations disponibles, éventuellement en complétant celles qui figurent déjà dans le répertoire des groupes d'intérêt spéciaux à but non lucratif que l'on peut trouver dans le site mentionné plus haut et en créant un autre site donnant des liens avec les directions générales auprès desquelles une telle information est déjà disponible.

## **2.4. Accréditation**

Certains ONG ont soulevé le problème d'un statut consultatif officiel selon les systèmes en vigueur aux Nations Unies et au Conseil de l'Europe (4). La Commission a toujours rejeté un statut consultatif officiel, notamment comme elle l'indique dans sa communication intitulée "*Un dialogue ouvert et structuré entre la Commission et les groupes d'intérêt*" (5) parce qu'elle "*a toujours voulu entretenir le dialogue le plus ouvert possible [ ] sans avoir à appliquer un système d'accréditation*". De plus, contrairement au système en vigueur dans les organismes internationaux, le processus de décision dans l'Union européenne est légitimé d'abord et avant tout par les représentants élus des peuples européens.

Néanmoins, le dialogue avec les autres institutions européennes et les ONG dans le suivi du document de discussion pourrait utilement inclure une discussion sur la question de savoir si une approche plus formalisée y apporterait un élément utile.

## **2.5. Une base juridique dans le Traité pour la consultation des ONG**

Contrairement à ce qui existe pour le dialogue social avec les partenaires sociaux, le Traité ne fixe pas de base juridique régissant le dialogue avec les ONG ou leur consultation, encore qu'en ce qui concerne la politique sociale et le dialogue civil, on peut citer la déclaration 23 annexée au Traité de Maastricht.

Bien que le Traité ne mentionne pas spécifiquement le dialogue civil, un certain nombre de lieux de dialogue et de consultation se sont développés dans divers domaines. Ainsi, la direction générale de l'emploi et des affaires sociales cherche à engager le dialogue civil par la participation des ONG à divers comités et groupes de liaison, à des réunions avec la plate-forme des ONG sociales et à des groupes de travail informels.

Plusieurs ONG au niveau européen en particulier ont évoqué la possibilité d'établir dans le Traité une base juridique pour les relations avec les ONG dans le contexte de la prochaine conférence intergouvernementale.

## **3. Questions budgétaires**

### **3.1. Subvention de fonctionnement**

#### **3.1.1. Situation actuelle**

La Commission fournit déjà des montants considérables à titre de subvention de fonctionnement pour les coûts de fonctionnement de diverses organisations. Le Vade-mecum sur la gestion des subventions approuvé par la Commission en juillet 1998 établit des règles spéciales pour le financement d'organisations qui reçoivent une subvention de fonctionnement. Cela signifie bien entendu que ces organisations doivent être bien identifiées. Bien que cela ait été fait pour la partie A (crédits administratifs) du budget et que la liste figure dans le site informatique (6) du réseau de gestion des subventions, tout est beaucoup plus compliqué pour la partie B du budget (crédits de fonctionnement). Néanmoins, les services de la Commission élaborent actuellement une liste des lignes budgétaires fournissant une subvention de fonctionnement ainsi que les noms des bénéficiaires. Ce n'est que lorsque ces informations seront disponibles qu'il sera possible d'évaluer si les ONG reçoivent d'ores et déjà une subvention de fonctionnement. La situation se complique aussi par le

fait que, dans certains cas, l'octroi d'aides financières en faveur de projets réalisés par une ONG peut en réalité apporter une contribution importante aussi aux coûts de gestion de l'organisation. Certaines lignes budgétaires peuvent fournir à la fois un financement pour le projet en tant que tel et une subvention de fonctionnement.

De plus, même lorsque des ONG reçoivent déjà une subvention de fonctionnement, il ne s'agit pas d'une procédure coordonnée ou fondée sur des critères communs pour l'ensemble de la Commission. Cette pratique s'est développée cas par cas en inscrivant certaines ONG dans les parties A et B du budget communautaire.

### 3.1.2. Propositions de mesures à prendre pour améliorer la cohérence

La question de la subvention de fonctionnement est liée à la politique générale suivie par la Commission en matière de partenariat avec les ONG, et notamment celles qui sont organisées au niveau européen, et mérite d'être examinée d'une manière plus approfondie à la lumière des meilleures pratiques (7) et des défaillances constatées. Ainsi que nous l'avons indiqué au premier chapitre, en encourageant les ONG nationales à collaborer pour atteindre des objectifs communs, les réseaux européens d'ONG apportent une contribution vitale à la formation d'une "opinion publique européenne", généralement considérée comme une condition préalable à l'établissement d'une véritable entité politique européenne. En particulier, la capacité des associations et réseaux européens d'ONG de canaliser et de concentrer les avis des diverses ONG nationales est extrêmement utile pour la Commission et il paraît donc raisonnable que celle-ci leur apporte son appui pratique.

Dans l'intérêt de la transparence, il paraît préférable d'apporter ce soutien sur des lignes budgétaires spécifiques pour la subvention de fonctionnement. Les bases juridiques de ces lignes devraient préciser les critères d'admission et les conditions dans lesquelles cette subvention de fonctionnement serait accordée aux ONG. Ces critères devraient tenir compte notamment des éléments suivants:

- la nature véritablement européenne de l'activité entreprise;
- la représentativité soit des ONG européennes qui sollicitent ce type de financement, soit des organismes qui soutiennent l'ONG ou l'activité en question, et
- la viabilité financière à long terme de l'ONG ou de l'activité.

En outre, la Commission respectera le droit de toute ONG ou activité qu'elle finance de cette manière de faire valoir des points de vue francs, exacts et bien étayés sur des questions directement liées à l'objectif déclaré de ladite ONG ou activité.

## 3.2. Financement des projets

Les bases juridiques existantes devront être réexaminées afin de déceler les incohérences substantielles. En même temps, la nature et l'effet des commentaires du budget doivent également être examinés pour voir s'ils sont conformes aux bases juridiques. Lorsque ces dernières devront être renouvelées, il faudra s'efforcer de les harmoniser avec d'autres bases juridiques afin d'améliorer la cohérence. Lorsqu'une même action peut être financée de différentes manières (par exemple, dans le cas d'une aide au processus électoral dans les pays en voie de développement), des critères ou des orientations politiques explicites doivent être établis pour préciser quel est l'instrument le plus adéquat.

## 3.3. Restructuration du budget/Rationalisation des lignes budgétaires

Actuellement, la Commission a un très grand nombre de lignes budgétaires qui ont chacune leur base juridique et qui ne sont pas organisées d'une manière cohérente, ni par leur position dans le budget communautaire ni par la complémentarité de leurs objectifs. Celles-ci se sont très largement développées à

partir d'orientations particulières fixées par l'autorité budgétaire, en particulier le Parlement européen.

Dans son second rapport sur la réforme de la Commission, le comité d'experts indépendants a souligné la nécessité "de mettre en place une structure budgétaire propice à une gestion transparente et à un contrôle efficace. La distinction entre dépenses administratives et dépenses opérationnelles devrait être abandonnée (8)". En particulier, il s'interroge sur la nécessité de diviser le budget en une partie A (crédits administratifs) et une partie B (crédits de fonctionnement). Pour illustrer le fait que la distinction qui est censée être faite entre les deux parties est souvent ignorée, il cite des cas où des subventions ont été accordées à des organisations culturelles à la fois au titre de la partie B et au titre de la partie A.

La nécessité de clarifier la structure du budget a également été soulignée par la Commission budgétaire du Parlement dans son rapport sur le projet de budget pour l'an 2000. Elle y invite la Commission à adopter une nouvelle approche en matière de séparation des crédits dans la partie A et la partie B du budget pour la présentation du projet de budget pour 2001.

L'avant-projet de budget pour 2001 reflétera une nouvelle approche et incorporera certains éléments de l'établissement du budget sur la base des activités (EBA). L'EBA est la composante budgétaire de l'approche plus large de la gestion sur la base des activités (GBM), qui vise à améliorer la culture de gestion dans la Commission dans le cadre du processus global de réforme administrative. Néanmoins, étant donné que la définition des activités et des politiques sera liée à la structure d'organisation actuelle de la Commission, l'EBA seule ne permettra pas de résoudre les problèmes de manque de cohérence entre les lignes budgétaires.

Afin de résoudre ce problème, des consultations doivent être engagées aussitôt que possible avec l'autorité budgétaire afin d'examiner ensemble les façons de rationaliser les lignes budgétaires selon l'approche décrite plus haut. Il est évident que cette question intéresse tous les bénéficiaires et pas seulement les ONG.

Il est admis que l'autorité budgétaire souhaitera toujours maintenir son droit de fixer les priorités, et il importe alors de prévoir et de régler comme il convient les conséquences sur le plan administratif et celui des ressources humaines.

Il faut en même temps mieux utiliser la "programmation" annuelle de façon à refléter les priorités du Conseil, du Parlement européen et de la Commission.

#### **4. Problèmes de gestion**

L'objectif du présent chapitre est de passer en revue les problèmes qui se posent actuellement dans la gestion des subventions européennes et de définir un certain nombre d'approches permettant d'améliorer les procédures actuelles de financement et de gestion qui affectent les ONG en particulier. Bien que toutes réformes de la gestion des subventions de la Commission soient entreprises dans l'intérêt de tous les bénéficiaires, la Commission est consciente de ce que les ONG sont ses principaux partenaires pour la réalisation de projets dans un grand nombre de domaines. Ces organisations sont donc affectées d'une manière particulière par les problèmes qui se posent actuellement et peuvent espérer à bon droit que des solutions adéquates soient trouvées.

Les différentes formes de subventions représentent une part importante des dépenses de la Communauté. Leur part essentielle n'est pas versée directement par la Commission européenne, mais par l'intermédiaire des autorités nationales et régionales des Etats membres. C'est le cas des versements au titre de la politique agricole commune et de la plupart des paiements dans le cas des instruments financiers de la politique structurelle.

La Commission verse cependant aussi des subventions directes aux bénéficiaires (organismes publics ou privés - universités, groupes d'intérêt, ONG - et dans certains cas, individus) pour la mise en oeuvre de politiques communes dans un très grand nombre de domaines (politique extérieure, recherche et développement, éducation, formation, environnement, protection des consommateurs et politique de

l'information). Le financement européen, par l'octroi de subventions en particulier, offre à la Commission un instrument souple qui contribue à atteindre ces différents objectifs.

#### **4.1. Répondre à la difficulté de gérer les subventions**

La Commission rencontre actuellement un certain nombre de difficultés dans la gestion des subventions qui sont versées sous sa responsabilité directe. Un grand nombre des problèmes décrits ci-après se posent dans la gestion des subventions directes dans l'ensemble des services de la Commission, mais certains d'entre eux concernent plus particulièrement les politiques extérieures à cause de la diversité des lignes budgétaires et des crédits relativement élevés qui leur sont attribués dans le budget général.

L'un des problèmes fondamentaux de la Commission est le faible ratio de personnel par rapport aux ressources financières à gérer, si on le compare aux structures de gestion similaires des Etats membres ou des organisations internationales (9). Pour y faire face, la Commission a mis au point différents systèmes de gestion, qui ont pour caractéristique commune la délégation de certaines activités administratives ou auxiliaires à divers organismes, y compris des ONG, en dehors de ses services.

La Commission a choisi dans certains cas de concentrer les ressources disponibles sur un nombre plus réduit de projets importants afin de réduire la charge administrative que représente la gestion des subventions. La Commission est néanmoins consciente de ce que cette approche ne puisse être généralisée, car dans certains domaines, la taille réduite d'un projet géré par une ONG peut précisément conditionner son succès.

L'un des autres sujets de préoccupation en matière de gestion des subventions accordées aux ONG est la façon dont la Commission applique ses procédures afin d'assurer une saine gestion des fonds communautaires. Étant donné que l'argent du contribuable doit être utilisé d'une manière judicieuse, économique et transparente, l'octroi et la gestion de subventions communautaires font l'objet de conditions et d'exigences précises à remplir par l'organisation qui les sollicite, notamment en ce qui concerne sa capacité opérationnelle (technique et de gestion) et financière. En d'autres termes, la Commission doit être capable d'évaluer la capacité des ONG de mettre en oeuvre les projets qui leur sont confiés et de rendre compte comme il convient de l'utilisation des fonds.

En même temps, certaines caractéristiques des ONG, telles que leur taille réduite, une trésorerie parfois limitée, des difficultés à fournir des garanties financières peuvent signifier que leur structure interne et leurs capacités ne sont pas bien adaptées pour répondre aux exigences administratives que leur posent les institutions européennes lorsque ces ONG sollicitent des subventions. C'est ainsi que ces dernières années, un contrôle plus étroit, en particulier pour des raisons de sécurité financière des subventions, a abouti à un resserrement des exigences qui s'est parfois traduit par un allongement des délais. En particulier, la question des garanties financières à fournir par les ONG a suscité certaines frictions ces derniers mois.

Il importe par conséquent de mettre au point des procédures de gestion qui fournissent les garanties nécessaires sur l'utilisation conforme des fonds publics tout en ne faisant pas peser sur les ONG une charge financière ou administrative superflue, car la Commission n'est bien souvent pas le seul bailleur de fonds d'une ONG donnée et doit être disposée à lui laisser une marge de manoeuvre suffisante pour se conformer aux exigences des différents donateurs.

La Commission reconnaît en particulier que les projets innovateurs ou les activités menées dans les pays en voie de développement ou dans le cadre d'actions humanitaires ou d'urgence comportent un élément de risque inévitable.

Il convient également de songer que la coopération de l'Europe avec les ONG signifie que des actions peuvent être financées et mises en oeuvre que ni le secteur privé ni les gouvernements locaux ne mèneraient autrement.

La Commission doit aujourd'hui relever les défis suivants:

- Comment améliorer la structure institutionnelle, en particulier le recours aux organisations intermédiaires, aux fins de la gestion des subventions accordées aux ONG?
- Comment simplifier la gestion du grand nombre de propositions reçues dans certains secteurs (par exemple pour le cofinancement de projets de développement des ONG) eu égard aux ressources humaines et financières limitées dont la Commission dispose? Il s'agit dans ce cas de réduire le nombre de projets, de contrats et d'activités sans décourager les demandes émanant d'ONG de taille réduite (qui sont souvent à l'origine d'idées innovatrices) ni exclure le financement de projets de moindre ampleur lorsque ceux-ci correspondent aux priorités de l'Union européenne.
- Comment faire en sorte que les ressources limitées de l'Union européenne aillent aux projets de haute qualité gérés par les ONG qui ont la capacité financière et opérationnelle nécessaire pour en assurer le succès?
- Comment simplifier les procédures et améliorer la transparence et la cohérence pour l'ensemble des lignes budgétaires afin de faciliter et d'encourager l'accès des ONG à un financement communautaire?

## 4.2. Principes directeurs

Toute politique nouvelle visant à améliorer la gestion des programmes communautaires échouera si elle ne tient pas compte de son effet potentiel sur les bénéficiaires de ces subventions. C'est la raison pour laquelle la Commission reste attachée aux principes directeurs suivants qui doivent régir la gestion des projets et programmes des ONG:

- la nécessité de respecter la diversité et l'hétérogénéité de la communauté des ONG;
- la nécessité de tenir compte de l'autonomie et de l'indépendance des ONG;
- la nécessité de tenir compte des besoins propres des ONG, selon le secteur, la taille, l'expérience et les résultats antérieurs des ONG en cause;
- la nécessité d'améliorer l'ouverture et la transparence, notamment en fournissant des informations sur les subventions de la Communauté et leurs bénéficiaires;
- la nécessité de veiller à ce que les mesures prises intègrent et soulignent la dimension européenne des politiques de l'Union ainsi que les aides qui y sont liées.

## 4.3. Amélioration de la gestion des subventions accordées aux ONG

Concevoir et mettre en oeuvre des mesures permettant d'améliorer la gestion des subventions est une tâche qui concerne la quasi-totalité des services de la Commission. L'une des premières mesures importantes adoptées par la Commission en 1998 pour traiter de ces questions d'une manière cohérente dans l'ensemble de ses services est le Vade-mecum sur la gestion des subventions; la Commission a aussi créé le réseau de gestion des subventions, qui continuera à jouer un rôle essentiel en poursuivant la réforme dans ce domaine, notamment en dégageant et en diffusant les meilleures pratiques. Ce réseau a également constitué un sous-groupe sur les partenariats afin d'examiner la façon de coopérer au mieux avec certains bénéficiaires dans les domaines où la Commission et ses partenaires ont des intérêts mutuels forts et partagent des objectifs généraux.

Pour l'avenir, il faudra néanmoins poursuivre les efforts, notamment en élargissant le champ d'activité de ce réseau et en y faisant participer d'autres acteurs. La Commission veillera en particulier à ce que la réforme de la gestion des subventions fasse partie intégrante du processus de réforme global en assignant un rôle de coordination essentiel à la Task Force pour la réforme administrative.

La Commission décrit dans les paragraphes qui suivent l'essentiel des mesures qu'elle entend prendre dans la

mesure où celles-ci peuvent affecter les subventions accordées aux ONG. Certaines de ces mesures seront mises en oeuvre assez rapidement, tandis que d'autres exigeront un examen plus approfondi et des consultations.

#### 4.3.1. Arrangements institutionnels et organismes intermédiaires

La Commission a eu des expériences mitigées en ce qui concerne la décentralisation ou la délégation de tâches à des organismes intermédiaires, tels que certaines institutions des Etats membres, des agences au niveau national ou européen ou des bureaux d'assistance technique. Dans certains cas, ces structures ont assez bien fonctionné, mais dans d'autres, la Commission a eu de graves problèmes de gestion.

Il apparaît que l'évaluation nécessaire du rôle des organismes intermédiaires va au-delà des régimes d'aide en faveur des ONG et exigera par conséquent une approche générale. Cependant, conformément à ce qu'elle a indiqué dans le chapitre du présent document de discussion consacré à la consultation, la Commission a l'intention de faire participer les ONG au réexamen et à la réforme de ces mécanismes dans la mesure où ceux-ci auront des répercussions directes sur elles.

En recourant le cas échéant aux organismes intermédiaires, la Commission doit veiller en particulier à que ceux-ci aient une expérience très large du secteur des ONG. Dans ce contexte, la Commission examinera également de près la possibilité de faire participer les ONG et les groupes de conseil en matière de coopération aux appels d'offres. D'autre part, ces tâches, qui relèvent de la compétence de l'Autorité publique, doivent être traitées par la Commission elle-même.

#### 4.3.2. Réduction du nombre de projets à traiter par la Commission

Bien que cela ne constitue pas une panacée pour tous les problèmes de gestion, il est inévitable que dans certains domaines, et en particulier celui des relations extérieures, le nombre de projets, de contrats et d'activités à traiter par la Commission doive être réduit. Cet objectif peut être atteint par l'application des mesures suivantes:

- augmenter la taille minimum des projets et programmes financés par des fonds communautaires tout en fixant au besoin des montants minima indicatifs pour les projets de plus petite taille (introduction de pourcentages de fonds disponibles à réserver pour les projets de taille réduite et de plus grande ampleur dans les appels à propositions);
- encourager les ONG à former des consortiums pour la présentation et la mise en oeuvre des projets;
- encourager les ONG à former des réseaux comprenant un organisme représentatif bien défini chargé d'exercer des activités au nom des membres du réseau;
- lancer des contrats de programme, notamment pour les ONG partenaires de longue date, par lesquels la Commission et ces dernières conviennent d'un programme cadre fondé sur les politiques et stratégies des ONG, leurs principaux secteurs d'activité, leurs partenaires, etc., et aux termes desquels ces ONG pourront exercer des activités qui seront contrôlées ex post par la Commission;
- prévoir des subventions globales sous réserve de l'évaluation des performances passées des ONG en question et afin de fournir des fonds aux ONG à titre individuel et aux réseaux d'ONG pour le financement d'activités de taille réduite, sous réserve d'un programme de travail convenu. Celles-ci seront contrôlées ex post.

La mise en oeuvre de ces mesures se fondera sur une analyse approfondie des besoins spécifiques du secteur et des ONG qui y sont actives. Elles seront décidées en consultation et en accord avec le secteur des ONG directement intéressé.



### 4.3.3. Amélioration des procédures de sélection et de la qualité des projets retenus

L'amélioration de la procédure de sélection par une planification plus efficace doit elle aussi permettre d'assurer la qualité du service dans la gestion des subventions. Dans ce contexte, le recours systématique aux appels à propositions (suivant la suggestion du Vade-mecum sur la gestion des subventions) s'est révélé un instrument important, qui sera développé à l'avenir. Cette pratique doit s'accompagner d'un dialogue plus poussé avec les ONG pour la définition du champ d'action, des priorités ainsi que des domaines où les activités des ONG sont complémentaires de celles de l'Union européenne.

En outre, la mise en oeuvre de programmes pluriannuels sur une base sectorielle, thématique ou géographique devra accroître l'effet et la qualité des projets et simplifier les tâches de gestion.

En outre, il apparaît qu'une utilisation conforme et rigoureuse de la gestion de cycle de projets, compte tenu de la nature particulière et des caractéristiques propres des ONG, facilite nettement une bonne gestion des subventions. Il s'agit en particulier de prévoir des projets d'accords qui fixent clairement les résultats souhaités, les indicateurs de performances, les contrôles de qualité et les procédures de suivi et de rapports. Pour la phase de sélection, la Commission a l'intention d'envisager le recours à des spécialistes externes pour l'évaluation des propositions.

### 4.3.4. Evaluation de la capacité financière et opérationnelle des ONG

Si la Commission admet que l'octroi de subventions dans certaines circonstances ne soit pas sans risques (voir 4.1), elle doit de toute évidence limiter ces risques autant que possible. Le Vade-mecum fixe des normes et des critères clairs pour l'appréciation, par les services de la Commission, de l'admissibilité ainsi que des capacités techniques et financières d'une ONG pour réaliser les activités pour lesquelles elle obtient des subventions.

#### 4.3.4.1 Garanties financières

En juillet 1999, la Commission a adopté des orientations préliminaires sur la sécurité financière des subventions accordées aux ONG dans le domaine des relations extérieures. L'expérience de ces orientations à ce jour a prouvé qu'elles constituaient une solution viable à la fois pour la Commission et pour la communauté des ONG. La Commission souhaite donc les confirmer par les mesures décrites en annexe au présent document de discussion.

#### 4.3.4.2 Traitement de l'information sur les ONG partenaires

La nécessité d'une information nettement meilleure sur tous les types de bénéficiaires a également été soulevée à plusieurs reprises. Aussi bien l'Inspection générale des services de la Commission que le dernier rapport sur la réforme de la Commission du comité d'experts indépendants ont souligné la nécessité pour les services de la Commission de disposer d'une source d'information fiable sur les bénéficiaires des subventions, et notamment sur les subventions déjà accordées ou celles qui sont en cours de versement. Le Vade-mecum sur la gestion des subventions précisait lui aussi que les gestionnaires devaient contrôler les aides déjà accordées avant d'en octroyer d'autres. Les services de la Commission ne disposent pas encore d'un instrument d'information continue de ce genre.

Dans ce cadre général, l'amélioration de l'information sur les ONG qui bénéficient de subventions serait profitable à la fois pour la Commission et les ONG partenaires. Tout en facilitant l'évaluation du risque que comportent ces activités du point de vue de la Commission, ce système éviterait aux ONG d'avoir à fournir les mêmes informations pour chaque projet qu'elles proposent.

Il convient d'examiner les modalités d'un système d'information amélioré sur les ONG comprenant les

éléments suivants:

- une base de données fournissant des renseignements précis sur les ONG, et notamment leur profil opérationnel et financier, leurs réalisations antérieures, les projets financés par l'Union européenne, les autres donateurs ainsi que d'autres données régulièrement mises à jour. Ce système pourrait mettre à profit, en les coordonnant, les renseignements dont la Commission dispose déjà. Si des ressources suffisantes peuvent être trouvées pour assurer le fonctionnement et le maintien de ce système, il formerait un instrument extrêmement utile pour le personnel de la Commission à Bruxelles et dans les délégations à l'étranger;
- des systèmes d'enregistrement pour les bénéficiaires de subventions (y compris les ONG), fondés sur une étude approfondie de leur organisation, de leur structure et de leur capacité ainsi que de la surface financière réalisée par des audits extérieurs. A cet égard, les systèmes existant à la Commission (ECHO), dans les Etats membres et les institutions internationales donatrices telles que la Banque mondiale pourraient être pris en considération. Les possibilités d'améliorer les échanges d'informations avec ces organismes ou un système de reconnaissance mutuelle devraient également être examinés.

Ces systèmes d'information devraient tenir compte des besoins des partenaires locaux des pays tiers.

#### 4.3.5. Simplification des procédures

Les fonds de l'Union européenne se répartissent en plusieurs lignes budgétaires et sont ouvertes à différents acteurs et bénéficiaires potentiels, y compris les ONG. Les subventions sont accordées sur la base de critères et de procédures de demande divers qui posent des exigences variables aux candidats. Le réseau de gestion des subventions continuera, en coopération étroite avec les ONG et d'autres partenaires/bénéficiaires, à renforcer autant que possible la cohérence et à appliquer les meilleures pratiques dans les procédures de gestion de la Commission. Cet effort portera notamment sur l'amélioration et l'harmonisation des formules utilisées pour présenter le budget des projets.

*Un contrat-type pour les subventions dans le domaine des programmes d'aide extérieure de la Communauté est actuellement mis en application pour remplacer les nombreux contrats-types existant pour ces programmes. Tout en répondant aux exigences spécifiques des projets et des programmes dans le domaine de l'aide extérieure, ce contrat est fondé sur le contrat-type général annexé au Vade-mecum sur la gestion des subventions et offre donc un lien fondamental et la convergence avec le ou les contrats-types à utiliser dans d'autres secteurs d'aides communautaires.*

*Il est intéressant de mentionner dans ce contexte la création d'ECHO. Lorsqu'elle a institué cet office, la Commission s'est fixé notamment pour objectif d'améliorer l'efficacité des opérations humanitaires et a souligné à cet égard la nécessité d'un cadre pour organiser les relations avec les ONG et les agences internationales spécialisées. Elle a donc adopté en mai 1993 le contrat-cadre de partenariat (CCP) afin d'accélérer les procédures et de simplifier le processus de décision.*

*Un nouveau CCP est entré en vigueur le 1er janvier 1999. Sa révision visait trois objectifs principaux:*

- renforcer le partenariat;
- simplifier et clarifier le texte;
- rendre le système plus souple tout en maintenant un contrôle adéquat de l'utilisation des fonds;
- assurer une évaluation qualitative des propositions et de leur mise en oeuvre.

*A ce jour, plus de 160 ONG ont signé le CCP. ECHO a l'intention d'étendre son réseau de partenaires, et les procédures de vérification pour plus de 130 ONG se dérouleront au premier semestre de l'an 2000.*

## 5. Information

### 5.1. Information destinée au public, aux bénéficiaires et bénéficiaires potentiels, y compris les ONG

Un volume d'information considérable est déjà mis à la disposition du grand public, des bénéficiaires et des bénéficiaires potentiels sur les formes de financement direct de la Commission européenne; ces données sont constamment mises à jour et améliorées. Les ONG et autres parties qui cherchent à s'informer sur ces systèmes de financement ont besoin de données différentes, aux divers stades de la procédure de demande, à commencer par des informations générales sur les formules disponibles, et des informations précises sur les critères applicables aux différents programmes d'aide, ainsi que sur la façon d'y répondre et les délais à respecter.

#### 5.1.1. Informations générales sur les fonds disponibles

On trouve des informations générales dans un site sur la Toile intitulé "Informations sur les financements effectués par l'UE" (10). Actuellement, la première source d'informations générales sur les subventions est une version électronique du guide de 1997 intitulé "Aides et prêts de l'Union européenne". Cette brochure sera remplacée en l'an 2000 par un nouveau guide, disponible sur EUROPA, qui liera une description des politiques communautaires à une description des programmes de subventions disponibles au titre de ces programmes et aux informations détaillées figurant dans les sites internet des différents services de la Commission. Par conséquent, en suivant les liens ou en utilisant un système de recherche simple, une organisation qui souhaite obtenir un financement y trouvera des précisions sur les subventions disponibles, ainsi que les critères détaillés à remplir et les procédures de demande.

#### 5.1.2. Informations spécifiques sur les fonds

L'un des objectifs premier du Vade-mecum sur la gestion des subventions publié en 1998 était d'obliger les services à améliorer la publicité sur les subventions disponibles et celles qui sont accordées au titre de ces programmes. La Commission a considéré qu'une information plus complète et plus conviviale était nécessaire afin d'élargir le cercle des organisations sollicitant des aides de la Commission. Ce Vade-mecum établit des règles spécifiques et très détaillées sur les données à fournir par les services dans les appels à propositions.

Les services doivent faire connaître au public les appels à propositions; ils doivent au moins utiliser le serveur EUROPA à cet effet.

### 5.2. Points de liaison des ONG et réseaux de points d'information pour les ONG à la Commission

L'une des méthodes qui permettraient de fournir un service de meilleure qualité aux ONG serait d'établir un certain nombre de guichets uniques ou de points d'information dans les services de la Commission et ses délégations extérieures travaillant avec les ONG. Le rôle de ces points d'information devrait être défini avec soin et il conviendrait d'étudier leurs implications sur le plan des ressources. En ce qui concerne les financements, il serait plus logique de mettre ces points d'information à la disposition de tous les bénéficiaires potentiels, encore que pour de nombreux services, les ONG soient les principaux bénéficiaires d'aides directes de la Commission.

Il paraît également souhaitable de prévoir une coordination générale des relations entre la Commission et les ONG par un service horizontal, qui pourrait jouer un rôle en développant et en élargissant le débat sur les questions intéressant les ONG dans les services de la Commission tout en respectant la spécificité du dialogue entre les ONG et la Commission dans les différents secteurs. En tous cas, étant donné la nature et la compétence spécifiques des différentes communautés d'ONG, la responsabilité principale pour gérer les relations entre la Commission et celles-ci dans chaque secteur devrait être maintenue au sein des services respectifs de la Commission.

Ce service serait notamment responsable des mesures de coordination à prendre pour améliorer à la fois l'information destinée aux ONG et celle qui concerne les ONG à l'intention des services de la Commission.

## 6. Conclusion

La Commission reconnaît la nécessité d'établir une approche plus cohérente dans ses relations avec les ONG en conservant et en se fondant sur les "bonnes pratiques" existant dans différents secteurs.

Toutefois, étant donné qu'un grand nombre des propositions contenues dans le présent document sont étroitement liées à celles qui portent sur la réforme administrative et qui seront présentées en février, les services de la Commission estiment que le projet de communication ne doit pas être finalisé avant cela. Une telle procédure permettra de faire en sorte que les propositions présentées dans le projet de communication soient pleinement compatibles avec l'ensemble du processus de réforme.

La Commission considère ce projet de communication comme une première étape d'un processus qui doit comprendre de larges échanges de vue avec la communauté des ONG.

Pour faciliter cette consultation, la Commission créera un site sur Europa qui sera ouvert dès que la Commission aura approuvé le projet de communication. Ce site contiendra le texte du document dans toutes les langues officielles. Il y aura également une adresse électronique à laquelle les ONG pourront adresser leurs observations, et celles-ci apparaîtront sur le site en question.

## Annexes - Garanties financières

Les mesures suivantes sont prises en ce qui concerne les subventions accordées aux ONG:

1. Pour toute subvention égale ou supérieure à 100 000 euros, les organisations bénéficiaires devront soit produire un rapport d'audit financier sur l'organisation, effectué par un expert-comptable indépendant, ou produire un rapport d'audit sur l'utilisation de la subvention pendant ou après l'action considérée.
2. Une garantie financière sera exigée pour le paiement de toute avance égale ou supérieure à 1 million d'euros. Certaines exceptions peuvent se justifier lorsque les programmes sont mis en oeuvre par une ONG de l'Union européenne dont la réputation de collaboration satisfaisante avec la Commission est établie de longue date, qui a été reconnue comme remplissant les critères techniques et opérationnels de la Commission et par d'autres ONG internationalement reconnues et soutenues, de ce fait, par d'autres donateurs bilatéraux ou internationaux.
3. En dehors du suivi régulier des opérations en cours, les services de la Commission effectueront des audits par sondage afin de contrôler le déroulement des actions, en particulier de moindre ampleur, qui ne font pas l'objet d'audits systématiques.

(1) La présente liste s'inspire de celle des caractéristiques communes des associations proposées par la Commission dans sa communication de juin 1997 intitulée "Promotion du rôle des associations et des fondations en Europe" (COM/97/0241 final).

(2) JO C 63 du 5 mars 1993.

(3) La page consacrée à ces groupes d'intérêt se trouve à l'adresse suivante:  
[http://europe.eu.int/comm/sg/sgc/lobbies/index\\_fr.htm](http://europe.eu.int/comm/sg/sgc/lobbies/index_fr.htm)

On trouvera une liste des ONG coopérant avec ECHO à l'adresse suivante:  
[http://europe.eu.int/comm/echo/fr/index\\_fr.html](http://europe.eu.int/comm/echo/fr/index_fr.html)

(4) En 1996, le Conseil de l'Europe comptait 380 ONG accréditées divisées en neuf groupes.

(5) JO C 63 du 5 mars 1993.

(6) [http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info\\_subv/index\\_fr.htm](http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info_subv/index_fr.htm).

(7) Ainsi, le "Programme d'action communautaire pour la promotion des ONG ayant pour but la défense de

l'environnement" (fondé sur la décision du Conseil 872/97/CE) est considéré comme une excellente structure de coopération à la fois par la DG Environnement et les ONG actives dans ce domaine.

(8) Comité des experts indépendants, second rapport 2.1.15.

(9) On trouvera des informations sur les aides extérieures dans une évaluation des aides européennes réalisée par l'Overseas Development Institute en 1997.

(10) [http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info\\_subv/index\\_fr.htm..](http://europa.eu.int/comm/sg/sgc/info_subv/index_fr.htm..)