



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 25.1.2006
COM(2006) 19 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU
COMITÉ DES RÉGIONS**

**Programme thématique «Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le
développement»**

SOMMAIRE

1.	Introduction	3
2.	Contexte	3
2.1.	Analyse du sujet	3
2.2.	Cadre politique établi	5
2.3.	Expérience passée/enseignements tirés	7
2.4.	Raison d'être de l'approche thématique	7
3.	Programme thématique	9
3.1.	Champ d'application	9
3.1.1.	Acteurs éligibles	9
3.1.2.	Types d'interventions éligibles	10
3.1.3.	Champ d'application géographique	10
3.2.	Principes de programmation	11
3.3.	Objectifs	11
3.4.	Priorités	12
	ANNEXE- Résumé de l'expérience passée	13

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL, AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Programme thématique «Les acteurs non étatiques et les autorités locales dans le développement»

1. INTRODUCTION

Afin de rationaliser et de simplifier le cadre législatif actuel régissant les actions extérieures de la Communauté, la Commission européenne a proposé six nouveaux instruments s'inscrivant dans le cadre des perspectives financières 2007-2013. Trois de ces instruments (instrument d'aide humanitaire, de stabilité et d'aide macrofinancière) sont horizontaux, en vue de répondre à des besoins et des contextes particuliers. Les trois autres (instrument d'aide de préadhésion, instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP) et instrument de financement de la coopération au développement et de la coopération économique (DCECI)) sont destinés à la mise en oeuvre de politiques particulières et couvrent des domaines géographiques spécifiques. À l'avenir, ces instruments constitueront la base juridique régissant les dépenses communautaires consacrées aux programmes de coopération extérieure, y compris les programmes thématiques appropriés, et remplaceront les règlements thématiques existants.

Selon ces propositions, les programmes thématiques offrent une valeur ajoutée spécifique et complètent les programmes géographiques, qui demeurent le cadre de base pour la coopération communautaire avec les pays tiers¹.

La Commission s'est engagée à ouvrir un débat avec le Parlement européen et le Conseil, par l'intermédiaire de communications officielles à ces deux institutions, concernant le champ d'application, les objectifs et les priorités de chaque programme thématique. Le résultat de ce débat permettra de dégager les orientations politiques pour les étapes de programmation suivantes, notamment l'élaboration des documents stratégiques thématiques conformément aux instruments précités.

La Commission a engagé une consultation publique approfondie, afin de garantir la participation d'un large éventail d'acteurs à la définition des principales caractéristiques du programme. Ce programme s'appuie sur les résultats de cette consultation (voir le site Europa de la DG DEV qui contient le rapport intégral sur cette consultation publique).

¹ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Actions extérieures au travers de programmes thématiques dans le cadre des futures perspectives financières 2007–2013» - COM(2005) 324 du 3.8.2005.

2. CONTEXTE

2.1. Analyse du sujet

L'appropriation et la participation constituent des principes clés de la politique de développement de l'Union européenne, formulée dans le «Consensus européen sur le développement»². Afin d'appliquer réellement ces principes, la Commission a un rôle important à jouer pour faciliter et encourager le dialogue, entre les acteurs étatiques et non-étatiques, sur les priorités et les stratégies en matière de développement poursuivies dans les pays partenaires.

Le soutien aux processus de renforcement des capacités locales, dans toutes leurs dimensions et à différents niveaux, est essentiel dans ce contexte. Les gouvernements partenaires se montrent de plus en plus déterminés à promouvoir des approches participatives. Ils associent de plus en plus leurs propres sociétés civiles à la préparation comme à la mise en oeuvre des stratégies de développement et facilitent leur accès au financement. Dans certains cas toutefois, la situation que connaît un pays ou l'attitude du gouvernement central fait que la participation des acteurs intéressés n'est que partielle, reste très limitée, voire, dans des cas extrêmes, impossible.

Le présent programme est destiné à succéder à la fois aux programmes actuels relatifs au cofinancement avec les ONG et à ceux qui concernent la coopération décentralisée. Il est «axé sur les acteurs» et non sur les «secteurs». Il soutiendra le «droit d'initiative» des acteurs intéressés, en leur apportant des ressources financières pour mener leurs «propres initiatives», lorsque les programmes géographiques ne constituent pas l'instrument approprié. Il complètera le soutien que peuvent leur apporter d'autres programmes thématiques «sectoriels», en particulier le programme relatif à la démocratie et aux droits de l'homme.

La présente communication donne des orientations politiques pour la mise en oeuvre d'un programme thématique orienté sur les acteurs, qui doit être gérable, venir en appui des programmes géographiques et être complémentaire des autres programmes thématiques. Ces orientations établissent une distinction entre les acteurs, en tenant compte de la valeur ajoutée respective qu'ils peuvent offrir eu égard à la portée du programme et à leurs caractéristiques, besoins et contraintes respectives (capacités, potentiel, domaines d'intérêt spécifiques, ressources financières), en vue de trouver la meilleure façon de les faire participer à la politique de développement de la CE. Dans le cadre de l'approche axée sur les acteurs, les organisations de la société civile sont considérées comme des intervenants clés pour la fourniture de l'aide et des acteurs importants associés au processus d'élaboration des politiques. Le présent programme permettra donc à la société civile d'exercer son droit d'initiative propre; il permettra également de mettre en place des approches novatrices et d'insuffler au processus une dynamique spécifique.

La valeur ajoutée offerte par les acteurs non-étatiques réside dans leur indépendance par rapport à l'État, leur proximité et leur compréhension de certains groupes de population, leur capacité à exposer clairement leurs intérêts spécifiques, dans les connaissances et

² Conseil de l'Union européenne, document n° 14820/05 du 22 novembre 2005.

l'expérience qu'ils apportent et leur capacité à combler «l'écart» critique entre les objectifs stratégiques et leur réalisation concrète.

S'agissant des acteurs non-étatiques, on soulignera les contributions spécifiques apportées par différents types d'organisations. Les ONG font entendre la voix des citoyens et de la base dans les débats politiques et contribuent efficacement aux actions de développement. Les organisations d'employeurs et de travailleurs ont un rôle clé à jouer pour encourager le dialogue social et, partant, contribuer au travail décent pour tous et à une croissance équitable. Les fondations politiques indépendantes peuvent contribuer à promouvoir les principes démocratiques et à développer les liens entre les citoyens et leurs représentants politiques. Les universités peuvent renforcer les capacités d'analyse et de recherche de la société civile ainsi que l'établissement de réseaux Nord-Sud et Sud-Sud.

Les autorités locales devraient, de préférence, être soutenues par l'intermédiaire de programmes géographiques dans le cadre des appuis aux processus de décentralisation. Elles sont cependant beaucoup plus proches des citoyens que d'autres institutions publiques et peuvent faciliter la participation immédiate des citoyens au processus de développement, l'interaction entre les citoyens et l'État et bâtir des ponts entre les citoyens de l'UE et ceux des pays partenaires.

Les principaux éléments de cette proposition peuvent être résumés comme suit:

- Toutes les organisations de la société civile et les autorités locales, de l'Union européenne et des pays partenaires, peuvent, en principe, bénéficier d'un financement au titre de ce programme thématique.
- La majeure partie des enveloppes financières sera affectée au soutien d'interventions sur le terrain menées dans les pays en développement. Ce programme toutefois accordera également l'attention voulue aux actions de sensibilisation et d'éducation dans le domaine du développement. Les activités qui facilitent la coordination entre les réseaux des acteurs intéressés pourront également bénéficier d'un financement.
- Les différents types d'interventions seront mis en oeuvre dans les pays en développement auxquels s'applique le DCECI et dans tous les pays auxquels s'applique l'IEVP.
- Dans les États membres de l'UE et les pays adhérents, seules les actions de sensibilisation et d'éducation dans le domaine du développement ainsi que les mesures de coordination entre les réseaux des acteurs intéressés de l'UE peuvent bénéficier d'un financement.
- Les actions prioritaires spécifiques et des informations plus détaillées sur le champ d'application particulier du programme seront exposées dans un document de programmation pluriannuel (document de stratégie thématique).

2.2. Cadre politique établi

Le fait d'associer les acteurs non-étatiques et les autorités locales au processus de développement, notamment au moyen d'un dialogue et d'un soutien financier, constitue un principe bien établi de la politique de développement de la CE, qui se reflète dans un

certain nombre de documents stratégiques de la Commission ainsi que dans des conclusions, résolutions et avis formulés par d'autres institutions de l'UE³.

«Développement : le consensus européen»

«L'Union européenne est favorable à une large participation de tous les partenaires au processus de développement des pays et encourage tous les secteurs de la société à y prendre part. La société civile, et notamment les partenaires économiques et sociaux, tels que les syndicats, les organisations patronales et le secteur privé, les ONG et d'autres acteurs non-étatiques des pays partenaires en particulier, jouent un rôle essentiel en tant que défenseurs de la démocratie, de la justice sociale et des droits de l'homme. L'Union européenne intensifiera son soutien au développement des capacités des acteurs non-étatiques, afin de mieux faire entendre leur voix dans le processus de développement et de promouvoir le dialogue politique, économique et social. Le rôle important joué par la société civile européenne sera également pris en considération; à cette fin, l'Union européenne attachera une attention particulière à l'éducation au développement et à la sensibilisation des citoyens de l'Union européenne.»

Cette approche se reflète également dans les accords de partenariat et de coopération. La dimension de «partenariat» que revêt la coopération entre les ACP et la CE a facilité la mise en place, la consolidation progressive et la formalisation d'approches participatives en matière de développement. La participation figure expressément au nombre des principes de la coopération entre les ACP et l'UE et s'étend à un grand nombre d'acteurs. La révision récente de l'accord de Cotonou a offert la possibilité de renforcer encore cette approche, premièrement en facilitant l'accès au financement sur la base du dialogue de programmation et deuxièmement en étendant cette approche aux autorités locales⁴. La coopération communautaire avec d'autres groupements géographiques, tels que l'Asie, l'Amérique latine et les pays «voisins», est également marquée par une tendance générale au renforcement de la participation des organisations de la société civile, notamment aux dialogues sur les politiques⁵. La participation de la société civile fait donc partie intégrante du mode de fonctionnement normal de la CE.

La politique européenne de voisinage vise à établir un partenariat privilégié avec les pays voisins, à les rapprocher de l'Union et à leur offrir de participer au marché intérieur de la Communauté, tout en leur apportant un soutien en faveur du dialogue, des réformes et du développement économique et social. Si elle met clairement l'accent sur l'intégration, elle comporte généralement des aspects importants qui ont trait au développement. Les objectifs relatifs à la réduction de la pauvreté et au développement social contribueront à l'édification de sociétés plus prospères et plus équitables, et, de ce fait, de sociétés stables dans des pays qui sont essentiellement des pays en voie de développement. Les instruments susceptibles d'être utilisés pour apporter une assistance technique et financière en appui de cette politique intégreront, le cas échéant, les meilleures pratiques

³ «Consensus européen sur le développement» (Conseil de l'UE – 14820/05, 22.11.2005); «Participation des acteurs non-étatiques à la politique communautaire de développement» - COM (2002) 598 du 7.11.2002); conclusions du Conseil du 19 mai 2003, résolution du Parlement européen du 4 septembre 2003; avis du comité économique et social européen du 16 juillet 2003.

⁴ Accord révisé de Cotonou, articles 4, 6, 58 et annexe IV, articles 4 et 15.

⁵ Voir en particulier l'article 43 des accords de dialogue politique et de coopération conclus avec l'Amérique centrale et la Communauté andine.

dans le domaine du développement, en vue de promouvoir une gestion et une mise en oeuvre efficaces. Les approches participatives font assurément partie de ces «meilleures pratiques dans le domaine du développement».

2.3. Expérience passée/enseignement tirés

Le cofinancement d'ONG européennes et l'exécution de programmes de coopération décentralisée ont progressivement consolidé les instruments de la politique de développement qui sont axés sur les acteurs et soutiennent leur droit d'initiative. L'expérience passée (voir annexe) ainsi que les évaluations et les discussions avec les différentes parties concernées révèlent que le potentiel du partenariat stratégique entre la CE et les parties prenantes autres que les gouvernements centraux semble sous-exploité. Ce phénomène ne semble pas lié au cadre stratégique; il s'explique principalement par les exigences énoncées dans les règlements financiers ainsi que par les modifications fréquentes des modalités et des conditions d'exécution. Parallèlement, le nombre de propositions de projets présentées en vue d'un financement a augmenté sensiblement, sans s'accompagner d'un accroissement correspondant des ressources humaines de la Commission chargées de traiter ces dossiers. La Commission étudie actuellement de nouvelles approches en matière de procédures de sélection, afin d'alléger les formalités administratives, de mieux cibler les appels de propositions et de faciliter l'accès des petites ONG au financement. L'établissement d'une approche segmentée et axée sur les acteurs contribuera à une approche innovatrice et plus simple au cofinancement de ces acteurs.

2.4. Raison d'être de l'approche thématique

Outre la fourniture d'un soutien aux acteurs non-étatiques par l'intermédiaire de l'éventail de programmes d'aide humanitaire et de coopération au développement (tant géographiques que thématiques), la mise en place d'un programme thématique axé sur les acteurs et doté des moyens financiers adéquats est nécessaire dans les cas suivants:

- lorsque la coopération par l'intermédiaire de programmes géographiques est limitée, par exemple dans le cadre de partenariats difficiles⁶, ce programme permettra à la CE de maintenir son engagement, de soutenir directement les populations, de faciliter la mise en oeuvre de l'aide et l'accès aux services de base, de renforcer les processus de démocratisation, et d'encourager les processus de consolidation de la paix dans ce type de contexte. Cette action devrait compléter les progrès accomplis dans ces domaines par les institutions publiques.
- Lorsqu'une coopération et un partenariat efficaces sont en place, les opérations financées par ce programme compléteront et amélioreront les programmes de coopération nationaux ou régionaux, en soutenant les acteurs qui instaurent de

⁶ Les contextes de partenariat difficile sont définis comme ceux dans lesquels, pour l'une des raisons suivantes, les instruments de coopération habituels ne peuvent être pleinement utilisés pour soutenir les initiatives entreprises par des acteurs autres que les gouvernements centraux: 1) les pays dans lesquels la coopération a été suspendue, (2) les pays dans lesquels les autorités ne se sont pas engagées à respecter des objectifs de réduction de la pauvreté et d'autres principes de base de la politique de développement, notamment la bonne gouvernance et la participation de la société civile et des autorités décentralisées, 3) les pays dans lesquels le dialogue sur les approches participatives en matière de développement est très limité.

nouveaux dispositifs et approches, de façon à mieux intégrer les priorités transversales dans le cadre d'une approche globale, à faciliter la participation de la base ou d'un groupe spécifique, à encourager l'égalité entre les sexes, à renforcer les capacités dans de nouveaux domaines tels que le commerce équitable, la défense de l'environnement, etc.

- Ce programme contribuera à développer la confiance entre les acteurs étatiques et non-étatiques, pour ce qui est par exemple des discussions sur les politiques, de la fourniture de services de base, etc., de façon à faciliter une intégration progressive des actions dans les programmes géographiques lorsque cela n'est pas encore le cas.
- Ce programme contribuera à sensibiliser l'opinion publique aux questions de développement et à promouvoir l'éducation au développement dans l'Union européenne, à ancrer la politique de développement dans les sociétés européennes, à mobiliser un plus grand soutien public dans l'Union européenne en faveur de mesures de lutte contre la pauvreté et de l'établissement de relations plus équitables entre les pays développés et en développement, à modifier les attitudes dans l'Union européenne à l'égard des difficultés et des problèmes que rencontrent les pays en développement et à encourager la dimension sociale de la mondialisation.
- Ce programme soutiendra des mesures visant à renforcer la coordination et les interactions entre les parties prenantes et les institutions de l'Union européenne, en vue de faciliter l'établissement de réseaux et les interactions.
- Ce programme permettra d'appuyer les initiatives prises par les acteurs intéressés en vue de soutenir le processus de développement des capacités des pays concernés à participer aux débats stratégiques et à fournir des services de base (dans le domaine de la santé, de l'éducation, du travail, de la sécurité, notamment la prévention des conflits, la préparation aux catastrophes, etc.) au niveau local lorsque des programmes géographiques ne peuvent être utilisés ou que des approches novatrices sont nécessaires. La valeur ajoutée de ce programme réside notamment dans sa capacité à associer aux actions un large éventail d'acteurs étatiques et non-étatiques issus des pays de l'Union européenne comme des pays partenaires.
- De manière générale, ce programme soutiendra le droit d'initiative des acteurs intéressés, en subsidiarité avec les programmes géographiques, en finançant leurs «propres initiatives» et non en définissant en détail les activités qu'ils doivent soutenir en tant que «partenaires d'exécution». Il est important toutefois que ce programme contribue à assurer une cohérence suffisante avec d'autres actions de développement bénéficiant d'un appui communautaire et les stratégies de développement des pays partenaires soutenues par les programmes géographiques. Il convient de rechercher la plus grande complémentarité possible entre ce programme thématique et d'autres programmes financés par la CE⁷.

⁷ Aux fins du présent document, on entend par cohérence le fait qu'une opération ne réduit pas l'efficacité ou l'impact d'une autre opération (dans le même domaine ou dans un autre); la complémentarité renvoie à une répartition des tâches en fonction de la valeur ajoutée de chacun des acteurs.

3. PROGRAMME THEMATIQUE

3.1. Champ d'application

La présente communication définit les orientations politiques générales concernant le champ d'application du programme. Le document de stratégie thématique pluriannuel⁸ précisera ces orientations et déterminera les priorités aux différents niveaux (pays, types d'intervention et aspects liés aux acteurs, tels que les niveaux de cofinancement et les conditions d'éligibilité des acteurs étatiques), afin de bien cibler le programme.

Ce programme aura pour principal objet les interventions sur le terrain et sera mis en œuvre essentiellement dans les pays et régions dans lesquels les programmes géographiques ne prévoient pas de soutien ou d'enveloppe financière en faveur des acteurs non étatiques et des autorités locales en raison d'un engagement politique insuffisant, ou dans des sous-régions non couvertes par le programme national, ou encore dans des contextes caractérisés par des partenariats difficiles, l'existence d'États fragiles, des situations d'après-conflit, une instabilité politique, etc.

3.1.1. Acteurs éligibles

Toute une série d'intervenants sans but lucratif de l'Union européenne et des pays partenaires pourront bénéficier d'un financement au titre du programme. Ils doivent être en mesure de mobiliser les citoyens autour des questions de développement, de répondre aux besoins de la population, d'exercer leurs activités de façon transparente et responsable et de faire la preuve de leurs compétences spécifiques.

Toutes les catégories d'acteurs non-étatiques, dont des ONG, des syndicats, des associations de défense de l'environnement, des universités et des fondations politiques, etc., peuvent bénéficier d'un soutien financier au titre de ce programme. En outre, des autorités locales peuvent recevoir une assistance financière pour mener des activités dans des contextes spécifiques où leur valeur ajoutée peut être démontrée et qui ne peuvent être exécutées dans le cadre des programmes géographiques.

Cette approche très générale axée sur les acteurs sera affinée dans le document de stratégie thématique pluriannuel. Afin de mettre en œuvre les priorités fixées dans ce document, des critères d'éligibilité plus précis pourront être définis pour les différents acteurs en fonction de leur valeur ajoutée respective, de leurs capacités et de leurs besoins et contraintes spécifiques (y compris au niveau financier). Selon les priorités d'action, soit le document de stratégie thématique, soit les documents d'application pourront spécifier les modalités d'accès des différents acteurs au soutien financier (pourcentage de cofinancement, type d'actions, etc.). On tiendra compte du fait que les acteurs peuvent aussi bénéficier d'un soutien dans le cadre d'autres programmes financés par la CE.

⁸ Articles pertinents du DCECI et du IEVP.

3.1.2. *Types d'interventions éligibles*

Le programme thématique respectera le droit d'initiative des acteurs éligibles en leur fournissant une assistance financière en vue de la mise en oeuvre de trois types d'intervention:

- la plus grande partie des enveloppes financières soutiendra des interventions dans les pays et régions en développement, qui (1) renforcent le développement participatif, (2) appuient les processus de développement des capacités des acteurs concernés au niveau national ou régional, (3) encouragent les processus de compréhension mutuelle. Ce type d'intervention comprendra, le cas échéant, des actions visant à faciliter la participation active des citoyens aux processus de développement et à renforcer leur capacité d'action;
- des actions de sensibilisation et d'éducation dans le domaine du développement dans l'Union européenne et les pays adhérents;
- des mesures de coordination et de communication entre les réseaux de la société civile et des autorités locales, au sein de leurs organisations et entre différents types d'acteurs concernés, actifs dans le débat public européen sur le développement.

Le document de stratégie thématique pluriannuel définira des priorités d'action plus détaillées dans ces différents domaines en tenant compte des programmes géographiques mais sans fixer de cadre très rigide, de façon à respecter le droit d'initiative des acteurs en soutenant leurs initiatives propres.

Tous ces types d'action pourront être mis en oeuvre dans un ou plusieurs pays, au niveau d'une région ou de plusieurs. Ils pourront tous être financés au moyen d'un soutien à des projets individuels.

3.1.3. *Champ d'application géographique*

Conformément au «consensus européen sur le développement», les interventions menées dans tous les pays en développement, figurant sur la liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD), pourront bénéficier d'un soutien au titre de ce programme thématique⁹. Ces pays sont couverts par le DCECI et l'IEVP.

Les critères généraux régissant l'éligibilité des pays seront définis de plus près dans le document de stratégie thématique pluriannuel. Ils pourront comprendre des critères visant à déterminer les pays et régions prioritaires.

Le champ d'application géographique du programme thématique ne sera étendu aux États membres de l'UE et aux pays adhérents que pour l'exécution d'actions de sensibilisation et d'éducation au développement ainsi que d'activités de coordination.

⁹ La liste des bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) doit être arrêtée par le CAD de l'OCDE en avril 2006. Conseil de l'Union européenne, document n° 14820/05, 22 novembre 2005.

3.2. Principes de programmation

La Commission arrêtera conformément aux procédures de comitologie des documents de stratégie thématiques (documents de programmation) de quatre ans (2007-2010), puis de trois ans (2011-2013). Ces documents définiront de façon détaillée les critères de sélection des pays et régions prioritaires ainsi que les priorités d'action. Les principaux acteurs intéressés seront associés, le cas échéant, aux différentes phases du cycle de programmation.

Sur la base de cette programmation pluriannuelle, la Commission élaborera des programmes d'action annuels qui fixeront les actions prioritaires à soutenir, les objectifs spécifiques, les résultats escomptés ainsi que des montants indicatifs.

S'agissant de l'examen à mi-parcours, une évaluation externe des opérations menées au cours de la première période de trois ans (2007-2009), sera effectuée en vue de la préparation du deuxième document de stratégie thématique (2011-2013). Ces rapports seront transmis aux États membres et au Parlement européen et discutés avec ces instances.

Ce programme sera mis en oeuvre conformément à la réforme de la gestion de l'aide extérieure de 2000, qui prévoit, notamment, le cas échéant, la déconcentration vers les délégations des responsabilités en matière de gestion. D'ailleurs, concernant les ONG, la Commission adoptera une définition applicable à toute la Commission, et créera une base de données sur les ONG, permettant aux services de la Commission de, au siège et dans les Délégations, un accès aisé à l'information quantitative et qualitative sur toute ONG partenaire de la Communauté.

Afin de garantir la cohérence géographique entre les différents exercices de programmation, le document de stratégie thématique analysera le soutien apporté aux interventions de portée similaire menées dans le cadre de programmes géographiques et thématiques, mais aussi d'autres lignes budgétaires applicables gérées par la CE. La même analyse doit être effectuée, dans toute la mesure du possible, pour des interventions soutenues par des États membres et d'autres donateurs. Les documents de stratégie nationaux et régionaux concernant les pays et régions cibles doivent prendre cet élément en considération et fournir un tableau complet de l'ensemble des instruments financiers et des programmes.

3.3. Objectifs

Ce programme représente essentiellement un instrument de politique de développement. Ses objectifs généraux, comme ceux de chaque type d'action éligible, sont conformes à la nouvelle déclaration sur la politique de développement de l'UE intitulée «Le consensus européen sur le développement»¹⁰. L'objectif prioritaire est l'éradication de la pauvreté dans le cadre d'un développement durable, et notamment la poursuite des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD). Parmi d'autres grands objectifs (définis dans le Consensus Européen) figurent la bonne gouvernance et les droits de l'homme, qui constituent des questions transversales à intégrer dans les interventions menées dans les

¹⁰ Conseil de l'Union européenne, document n° 14820/05 du 22 novembre 2005.

pays partenaires. Les différents types d'intervention doivent contribuer à la réalisation de ces objectifs de la façon suivante:

- les interventions effectuées dans les pays et régions partenaires encourageront la mise en place d'une société mettant l'accent sur les principes d'intégration et d'autonomie. Les objectifs consisteront à (1) soutenir les populations qui n'ont pas accès aux ressources et aux services de base et sont exclues des processus d'élaboration des politiques, (2) renforcer les capacités des organisations de la société civile dans les pays partenaires, en vue de faciliter leur participation à la définition et à la mise en oeuvre de stratégies de développement durable, (3) faciliter les interactions entre les acteurs étatiques et non-étatiques dans différents contextes. On cherchera à recenser et à cibler les acteurs issus de catégories particulièrement marginalisées et vulnérables. Les interventions pourront également comprendre des actions destinées à renforcer les capacités des citoyens à agir, à défendre leurs droits et à participer au débat politique aux niveaux local, national et international.
- Les actions de sensibilisation et d'éducation au développement menées dans l'Union européenne et les pays adhérents visent à rendre la population européenne davantage consciente des questions de développement. Elles permettent de recueillir le soutien actif de l'opinion publique européenne en faveur de la mise en oeuvre de stratégies de réduction de la pauvreté et de développement durable dans les pays partenaires, ainsi que de l'établissement de relations plus équitables entre les pays développés et en développement, et renforcent le rôle joué par la société civile en tant que facteur de progrès et de transformation.
- Les activités de coordination entre les réseaux de la société civile, au sein de leurs organisations et avec les institutions de l'UE, visent à établir une coopération plus efficace, en favorisant les synergies et en garantissant un dialogue structuré. Cette coordination contribuera à accroître la crédibilité, la visibilité et l'influence des acteurs intéressés.

3.4. Priorités

On peut dégager les priorités générales suivantes qui doivent permettre au programme thématique d'atteindre ses objectifs; il s'agit de:

- faciliter la participation des acteurs intéressés dans des contextes qui ne sont pas favorables, caractérisés par exemple par des partenariats difficiles, une instabilité, un conflit, le manque de statut reconnu aux acteurs de la société civile, une faible gouvernance, etc.
- Renforcer les processus de développement des capacités et d'encourager un développement plus participatif dans les pays et régions partenaires.
- Promouvoir les initiatives transfrontières et régionales, afin de compléter les programmes géographiques et d'encourager les liens et les alliances entre les acteurs intéressés.
- Encourager l'établissement de partenariats de qualité entre différents acteurs intéressés de l'Union européenne et des pays partenaires.

- Soutenir les initiatives qui renforcent le développement des capacités des organisations patronales et salariales, encouragent l'établissement de mécanismes et de structures de dialogue social et militent pour une plus grande liberté des partenaires sociaux dans des situations qui ne sont pas favorables.
- Faciliter un engagement actif des citoyens au moyen d'actions de sensibilisation et d'éducation au développement, ainsi que de campagnes.
- Encourager une approche cohérente du développement dans le domaine de l'éducation, en donnant notamment aux enfants et aux jeunes la possibilité de bénéficier d'une éducation au développement.
- Renforcer les structures de dialogue et d'échange d'informations entre les organisations des acteurs intéressés, en favorisant la coopération en réseaux et l'échange de meilleures pratiques ainsi que les relations Nord-Sud et Sud-Sud.

ANNEX

ANNEX - SUMMARY OF PAST EXPERIENCE

Different types of stakeholders (non-state actors and local authorities) other than central governments both from the EU and partner countries are eligible for funding under thematic and geographic programmes. They are expected to be able to mobilize citizens for development, to address the needs of the population, to operate in a transparent and accountable manner and to prove their specific competencies. These actors implement their own initiatives, but also act as “implementing partners” for pre-defined thematic and geographic priorities.

Civil society organisations and networks from the EU, particularly development NGOs, have been involved for years in regular policy dialogue and consultation within the EU. Their initiatives and interventions, funded by the EC, have shown NGOs’ added value both in the EU and in partner countries, by contributing to development policy objectives and supporting capacity development processes. Supporting NGOs has brought innovative approaches and partnerships in civil society to the development process. Compared to public institutions, NGOs are in a better position to reach and give voice to the grassroots. Their capacity to work and effectively deliver even in the most difficult environments, as well as their ability to mobilise EU constituencies in support of development policy issues, are also part of their contribution to the development process. The European Parliament has underscored the specific and irreplaceable role and the utility and effectiveness of NGOs’ development activities, stressing their crucial work in favour of disadvantaged groups in the developing countries, the need to maintain their freedom of action, and the essential role they play in promoting human rights and grassroots democratisation¹¹.

More recently, economic and social partners and interest groups have emerged in the process, very actively and constructively supported by the European Economic and Social Committee and by local and regional authorities from the EU, with the progressive involvement of the Committee of the Regions, plus other actors, such as political foundations and universities, and their respective networks. Although their access to EC funding and involvement in programme implementation have been limited so far, they advocate specific and differentiated issues that are relevant to the development agenda and participate in development policy dialogues and consultations both in the EU and partner countries.

In addition to geographical programmes and humanitarian assistance, different actors have access to a number of thematic budget lines (EIDHR, food security, environment and tropical forests, anti-personnel mines, gender, and health) and to the Rapid Reaction Mechanism. Among these various instruments, the NGO co-financing budget line, created in 1976, best symbolises the partnership between the EU and NGOs on development cooperation. Its size has gradually increased, from EUR 2.5 million to EUR 200 million a year. Since 1979, 10% of the total allocation has supported awareness raising and development education interventions.

¹¹ Resolution of 14 May 1992 on the role of NGOs in development cooperation (OJ C 150, 15.6.1992).

Since 1998, the legal basis for the NGO cofinancing budget line is Council Regulation (EC) No 1658/98. It fosters quality partnerships for development objectives between NGOs from the EU and civil society organizations in developing countries, so that the budget line preserves the right of initiative in developing countries and allows active participation by European citizens in the development process. Under the Regulation, the budget line cofinances with European NGOs: (i) operations aimed at meeting the basic needs of the poorest sections of the population in developing countries, (ii) schemes to raise European public awareness of development issues in developing countries, in particular relations between developing and developed countries, (iii) measures to strengthen cooperation and coordination between NGOs in the Member States and between such NGOs and Community institutions. The Commission evaluated the instrument after three years, i.e., in mid-2001¹².

Since the EU's enlargement to ten new member states on 1 May 2004, NGOs from new Member States have had access to funding under the budget line. In addition, awareness raising and development education interventions in and involving NGOs from the new Member States have become a strategic priority in this field. NGOs from new Member States have encountered certain difficulties in obtaining financial support for their initiatives, mainly for reasons linked to their sometimes limited management capacity and knowledge of procedures. With a view to strengthening cooperation and supporting information-sharing among EU NGOs, projects such as TRIALOG and DEEEP have been set up.

The Decentralised Cooperation budget line aims at similar objectives. Following the conclusions of 2003 external evaluation¹³, carried out before the relevant legal basis was extended¹⁴, it was decided that operations and initiatives supported under this heading would be targeted on situations of difficult partnerships and that Delegations would manage these activities, through calls for proposals adjusted to the situation of the country concerned. In order to ensure flexibility, priority was given to supporting decentralised cooperation actors' own initiatives. Compared to NGO cofinancing, the decentralised cooperation budget line involves much less financial resources (around EUR 6 million a year), is not limited to NGOs from the EU, but open to all types of civil society organisations and local authorities from both partner countries and the EU, and provides financial support to interventions in the field. Finally, its focus is on situations involving difficult partnership, when other instruments cannot be used, and the management is the responsibility of EC Delegations in selected countries.

In the light of past experience, the different evaluations and discussions with the different parties involved, the potential of the strategic partnership between the EC and stakeholders other than central governments appears to be under-utilised. In this context:

¹² Report 12/2000 – ref. 951568.
http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/other/951568_en.pdf (English version)
http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/other/951568_fr.pdf (French version)

¹³ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament: Overall assessment of the operations financed by the Community under the Regulation on decentralized cooperation - COM(2003) 412, 11.7.2003.

¹⁴ Regulation (EC) No 1659/98 on decentralised cooperation, amended and extended by Regulations (EC) No 955/2002 and (EC) No 625/2004 of the European Parliament and of the Council.

- Project cycle management is considered to be heavily dominated by the selection process (which has become increasingly complex, particularly with the introduction of calls for proposals) and has neglected project monitoring, which has been reduced to monitoring contract and budget issues.
- The selection process has been primarily conceived to rationalise the workload created by the huge amount of proposals received every year as well as to ensure equal treatment and transparency. Strategic policy considerations have not completely been integrated in this process. The process is mainly based on the analysis made of the proposals by independent experts, without giving enough importance to the overall policy priorities decided by the Commission.
- Timeframes in the decision-making process, from the call for proposals to the financial decision, are considered to be too long, which jeopardizes the relevance of the initiative and generates frustration amongst applicants. More generally, the timing, stability and predictability of the calls for proposals should be improved.
- The formal requirements currently applied in calls for proposals represent a substantial administrative burden for the applicants and for Commission staff.
- The different abilities, needs, constraints and sizes of various types of actor should ideally be reflected in the conception of strategies and the selection process (e.g. by using local languages for calls for proposals or for information, and putting in place different kinds and sizes of funding mechanisms according to the capacity and needs of each type of stakeholder).
- Evaluation reports presented by grant beneficiaries should not only describe the activities carried out but also show clearly what effects the intervention has had on targeted populations and beneficiaries.
- The role of the Delegations is considered to be too low-key. They should play the most important part in the selection process and be in charge not just of project monitoring but of raising the awareness of the local population and providing it with information.
- Some modifications of existing rules may be necessary to ensure better involvement of actors from new Member States. They may encounter certain difficulties in obtaining financial support for their initiatives, mainly for reasons linked to their sometimes limited management capacity and knowledge of procedures.

The Commission is currently engaged in exploring new approaches to selection procedures, with a view to both reducing the administrative burden and facilitating access to funding for small NGOs.