

PARLEMENT EUROPÉEN

2004



2009

Commission des budgets

PROCÉDURE BUDGÉTAIRE 2007

29.9.2006

DOCUMENT DE TRAVAIL N° 14

sur le rôle des ONG dans la mise en œuvre de la politique communautaire en matière de développement

Commission des budgets

Rapporteur: James Elles

Le rôle des ONG dans la mise en œuvre de la politique communautaire en matière de développement

"Quelle que soit la fragmentation du monde, quelle que soit l'intensité des rivalités nationales, chaque jour qui passe, nous sommes inexorablement de plus en plus dépendants les uns des autres."

Jacques-Yves Cousteau

Introduction

1. Le présent document de travail se divise en trois parties. La première section fournit des données sur la participation des organisations non gouvernementales (ONG) à la mise en œuvre de la politique communautaire en matière de développement, faisant suite à des travaux antérieurs menés par le Parlement européen à cet effet. La section deux décrit brièvement le lien entre cette question et la procédure budgétaire 2007, et en particulier l'approche basée sur le rendement et l'audition sur la politique extérieure qui s'est tenue le 30 mai en commission des budgets, incluant une présentation d'Ashraf Ghani, chancelier de l'université de Kaboul et ministre des finances d'Afghanistan. La troisième section décrit les options de travail et d'analyse futurs dans ce domaine pour le Parlement européen et la commission des budgets.

Section I – ONG et politique communautaire en matière de développement

2. En comptant l'assistance bilatérale au développement des États membres de l'UE et les crédits versés par le biais du Fonds européen de développement (FED), l'Union européenne est le principal fournisseur d'assistance au développement au monde. Les ONG sont impliquées dans la mise en œuvre de chacun de ces canaux d'assistance communautaire au développement. Le présent document de travail porte sur l'assistance au développement fournie par les canaux communautaires pour lesquels le Parlement européen dispose de pouvoirs de codécision et d'une autorité de décharge et doit donc en contrôler la mise en œuvre. Les ONG sont très impliquées dans la mise en œuvre des programmes communautaires en matière de relations extérieures et de développement. Sur un montant total d'environ 5,1 milliards d'euros à la ligne 4 du budget de l'UE en 2005, il peut être estimé qu'entre 800 et 900 millions d'euros sont consacrés uniquement aux ONG, soit 15 à 18 %¹.
3. Il faut toutefois noter que l'ancienne Commission, à un moment donné, a estimé ce chiffre à quelque 1,6 milliard d'euros. Suite à diverses demandes de précisions émanant de la commission des budgets, ces chiffres ont parfois été revus à la baisse car ils incluaient différents autres «acteurs non étatiques» comme des universités, des églises, des fondations, des syndicats, etc. Dans la procédure 2004, le rapporteur général (M. Mulder, ADLE) a conclu à un chiffre estimé d'un milliard d'euros alloué aux ONG.

¹ Estimation basée sur les données relatives aux ONG fournies par la Commission en 2004, et l'étude en matière de coûts-bénéfices sur le développement dans le cadre de la procédure budgétaire 2007.

4. Si tous les acteurs non étatiques sont inclus, notamment les «organisations internationales» comme les agences de l'ONU et la Croix-rouge, le chiffre réel devrait plutôt avoisiner les 2 milliards d'euros, voire 2,5 milliards, à savoir la moitié du montant total de l'aide déboursé à la ligne 4 du budget.
5. La part de financement des ONG dans le budget destiné aux actions extérieures semble avoir été relativement stable et élevée pour les perspectives financières 2000-2006.
6. Les principaux domaines de dépenses liées aux ONG au titre de la ligne 4 sont les suivants (nomenclature restructurée dans l'APB 2007):
 - les acteurs non étatiques du développement (21 03), qui étaient anciennement répartis entre les deux lignes consacrées au cofinancement des ONG et à la coopération décentralisée (changement de nomenclature dans l'APB 2007);
 - les interventions au titre des programmes thématiques/lignes budgétaires (comme les droits de l'homme et la démocratie);
 - les interventions au titre des programmes géographiques;
 - les interventions au titre d'ECHO (aide humanitaire).

L'essentiel des interventions concerne ici les actions thématiques et le cofinancement des ONG, tandis que la participation des ONG aux programmes géographiques semble plus limitée.

7. La commission des budgets a examiné les différents aspects liés au budget et à la responsabilité des ONG au cours de cette période. La commission a examiné les éléments tels que:
 - la part globale du financement des ONG à la ligne 4;
 - les éléments de ce financement qui suivent les règles normales régissant les appels d'offres;
 - les éléments de ce financement donnés en utilisant l'exception de l'«allocation directe» dans le règlement financier;
 - les indications concernant les coûts administratifs des projets des ONG financés par la Commission;
 - les activités de la Commission pour contrôler la responsabilité des ONG bénéficiaires;
 - la structure globale de financement des ONG (part de fonds provenant respectivement de sources gouvernementales et non gouvernementales).
8. Dans les budgets 2004 et 2005 particulièrement, ceci a mené à la création de diverses réserves qui ont bénéficié d'un large soutien en commission des budgets. Il a été demandé à la Commission de fournir de nombreux éléments de preuve à la commission. Il faut noter que la Commission a satisfait aux demandes en produisant des rapports assez complets. En fin de compte, les réserves ont été augmentées soit en 2^e lecture, soit par le biais de virements au cours de l'exercice financier.

9. Dans le budget 2006, une procédure similaire à celle des réserves a été créée, cette fois dans l'objectif de faire la lumière sur les fonds alloués aux organisations internationales, et plus particulièrement de l'ONU, de la Banque mondiale et de la Croix-Rouge. La Commission a une fois encore fourni des réponses relativement détaillées sous la forme d'un nouveau rapport envoyé au PE en novembre, permettant d'augmenter les réserves en 2^e lecture.
10. La commission des budgets a donc exploré en détail l'organisation et l'«emprise» sur le financement des ONG que la Commission a pu démontrer. Lors du lancement de ce processus, il n'existait pas de systèmes ni de procédures adéquats permettant de fournir des chiffres totaux. Ces dernières années, des progrès considérables ont été effectués, du moins du point de vue de l'information budgétaire, et la Commission s'est montrée coopérative.

Section II – D'une information budgétaire améliorée à une utilisation des ressources à bon escient

11. Les trois thèmes clés de l'approche du Parlement européen vis-à-vis de la procédure budgétaire 2007 telle que décrite dans sa résolution sur la stratégie politique annuelle de la Commission sont les suivants: fixer des priorités politiques; utiliser les ressources à bon escient; et préparer l'examen à mi-parcours en 2008-2009 du cadre financier pluriannuel (CFP) 2007 - 2013. La commission des budgets a mis en œuvre plusieurs approches innovantes lors de son examen du budget 2007 en vue d'arriver à une utilisation des ressources à bon escient. Ces approches comprenaient: des auditions politiques; l'élaboration d'études coûts-bénéfices dans plusieurs domaines de la politique communautaire, dont la politique de développement; et une relation renforcée entre le budget annuel et les procédures de décharge par le biais de plusieurs amendements au budget liés à l'examen de documents évaluant la mise en œuvre des politiques communautaires, comme les rapports spéciaux de la Cour des comptes.
12. La commission a tenu une audition politique en mai 2006 sur les questions de politique extérieure. Une des conclusions politiques tirées de l'audition sur les actions extérieures dans le budget 2007 est que le rôle des ONG doit être compatible avec l'objectif de «propriété» dévolue aux pays receveurs des programmes d'assistance extérieure. Il faut veiller à ce que les ONG (et le système d'aide internationale en général) ne doivent pas effectuer directement des tâches qui relèvent de la responsabilité des États membres eux-mêmes. Il faut que les pays soient responsables de leur propre développement et l'aide internationale doit soutenir le renforcement des capacités nationales pour y arriver plutôt que se substituer à celles-ci. Il est important que les interventions des ONG ne négligent ni ne portent préjudice aux efforts effectués par des États démocratiques émergents. Ce point a été particulièrement souligné par Ashraf Ghani, qui affirme fermement que l'État doit être le canal principal par lequel doit passer l'assistance au développement afin de stimuler la création d'institutions nationales fortes. Selon lui, les institutions fortes sont une condition nécessaire pour que l'assistance au développement se traduise en progrès durables en termes économiques, sociaux et démocratiques.

13. En toute logique, l'étape suivante pour le Parlement serait de s'appuyer sur les travaux antérieurs de la commission des budgets en matière de financement des ONG, ainsi que sur la conclusion initiale de l'audit sur la politique extérieure en effectuant une analyse portant sur l'utilisation à bon escient des fonds communautaires dans le domaine de l'assistance au développement. L'analyse coûts-bénéfices d'Economisti Associati sur l'«évaluation des ressources budgétaires et des moyens dans le domaine du développement et de la coopération» effectuée à la demande de la commission des budgets dans le cadre de la procédure budgétaire 2007 peut être considérée comme la première étape de ce processus.
14. La nécessité d'une telle approche et de travaux complémentaires en la matière semble être appuyée par les résultats de cette étude, dont les éléments clés peuvent se résumer comme suit:
- une grande diversité parmi les ONG (présentant de bons et de mauvais résultats), mais des évaluations insuffisantes dans de nombreux domaines pour juger correctement de leur rendement;
 - de grandes différences en termes de soutien entre les ONG, certaines parvenant à canaliser plus de 80 % des fonds aux bénéficiaires finaux, d'autres arrivant à peine à 30 %;
 - aucune preuve systématique que les ONG sont plus rentables que les institutions gouvernementales.

Section III - Options en matière de travaux futurs à la commission des budgets

15. Sur la base de l'analyse susmentionnée des travaux en la matière et de l'analyse effectuée dans le cadre de la procédure budgétaire 2007, le rapporteur souhaite proposer trois idées pour les travaux futurs dans ce domaine.
16. Premièrement, le rapporteur estime que vu le succès des auditions politiques de mai et juin 2006 (résumées dans le document de travail n° 12 du rapporteur), la commission des budgets pourrait envisager l'organisation d'auditions similaires en 2007. Pour ce qui est du rôle des ONG dans la mise en œuvre de l'assistance au développement, il pourrait faire l'objet d'une audition portant sur la politique extérieure au début 2007, visant à décrire l'approche du Parlement vis-à-vis des priorités de la politique extérieure dans le budget 2008. Toute audition de ce type doit, selon le rapporteur, être organisée en étroite coopération avec les commissions spécialisées concernées.
17. Deuxièmement, le rapporteur estime qu'une plus ample analyse pourrait être effectuée pour examiner plus spécifiquement le rôle des ONG dans la garantie d'une utilisation à bon escient de l'assistance extérieure communautaire au développement. Ceci pourrait se faire grâce au budget consacré à la recherche, auquel la commission des budgets a recours. L'analyse pourrait faire une comparaison qualitative de l'efficacité de l'aide mise en œuvre par différents canaux. Afin de parvenir à des conclusions bien fondées, cette analyse devra certainement se baser sur des études de cas détaillées portant sur un échantillon réduit de programmes. La portée géographique et sectorielle des programmes à analyser devra être soigneusement choisie et contrôlée en vue d'assurer un degré raisonnable de comparabilité des résultats.

18. Troisièmement, le rapporteur suggère que la commission des budgets réfléchisse aux outils à sa disposition dans les procédures budgétaires et de décharge annuelles susceptibles de lui permettre de parvenir à une utilisation à meilleur escient des fonds pour ce qui est de l'implication des ONG dans l'assistance au développement. Le cas échéant et si les études coûts-bénéfices, les rapports de la Cour des comptes et les autres sources fournissent des informations fiables, ceci pourrait être utilisé comme base pour les amendements budgétaires visant à assurer que l'argent est dépensé de la manière la plus effective et efficace en tenant compte des conditions difficiles qui règnent souvent dans les pays plus pauvres.