

NOTE DU COORDINATEUR DE VOICE AUX MEMBRES DE VOICE SUR LES RELATIONS CE-ONG

Depuis la nomination de la nouvelle Commission européenne en septembre 1999 et la création au Conseil européen du rôle du Haut représentant pour la PESC¹, il est apparu clairement que les relations étrangères de l'UE devaient subir une réorganisation importante. La plupart des ONG se sont félicitées de ce qu'elles estiment être une étape positive vers un politique pouvant intégrer l'aide traditionnelle de la CE, largement fondée sur la participation de la société civile, l'UE jouant un rôle plus important en tant qu'acteur international principal. De plus, la nomination d'un seul Commissaire, responsable à la fois de l'aide humanitaire et de l'aide au développement², a été perçue comme une condition importante pour résoudre deux des problèmes les plus aigus de notre secteur: le problème de la « zone grise », c'est-à-dire l'espace entre l'aide d'urgence et la construction de la paix, la stabilité et le développement; et le problème de la prévention et de la préparation, nécessitant l'intégration de divers outils d'aide.

Des prévisions aussi positives permettaient de supposer que la CE préserverait et évaluerait avec cohérence l'atout particulier que représente son partenariat avec les ONG: symbole de la participation des citoyens européens dans des relations internationales et d'un lien solide entre la CE et la société civile européenne; outil flexible et adaptable pour des actions plus efficaces; partenaires dans la collecte de fonds et partenaires financiers; techniquement efficace et étayé par des valeurs de motivation; rentable et créatif; axé vers le bénéficiaire et non conditionné par des approches orientées vers le profit; et enfin, reconnu comme efficace et rentable par deux évaluations indépendantes, effectuées au nom de la CE en 1998-99. Dans une communication au Conseil et au Parlement, en octobre de l'année dernière, la Commission a déclaré sa ferme intention d'évaluer et de renforcer ses relations avec le secteur ONG.

Les observateurs et les personnes concernées conviennent maintenant qu'une telle supposition était erronée. La véritable image, en fin d'année 2000, se présente comme suit:

- Le partenariat CE-ONG n'est plus considéré par la Commission comme un atout de valeur pour l'UE, car il ne contribue pas à une utilisation politique de l'outil d'aide;
- Les ONG gèrent des ressources financières importantes (estimées 1.000 meuros), qui pourraient être employées autrement pour réaliser des objectifs politiques présentant un intérêt pour la PESC;
- Dans le cadre réglementaire actuel, la bureaucratie de la CE n'a pas la capacité de gérer le nombre approprié de projets et l'autonomie nécessaire des ONG. Par ailleurs, elle n'est pas disposée à rechercher d'autres solutions;
- Si les conditions sont créées pour que d'autres acteurs deviennent les exécuteurs principaux de l'aide de l'UE, les ONG sont toujours nécessaires pour mettre en œuvre les actions. Par conséquent, elles seront de plus en plus utilisées comme « sous-traitants » ou conditionnées par des priorités prédéterminées et des directives contraignantes;
- Les représentations communes d'ONG (le Comité de Liaison et les réseaux), qui étaient des outils utiles au fonctionnement du partenariat, sont maintenant un obstacle à la réalisation des nouvelles politiques et doivent donc se voir refuser tout rôle;
- Le dialogue au niveau politique ne semble plus nécessaire. Il est remis en cause;
- Tous les projets visant à renforcer le partenariat ont été abandonnés en pratique.

La supposition qu'un seul commissaire résoudrait aisément les nombreux problèmes liés au manque de coordination entre les différents services de la CE (amélioration de la situation de la zone grise et renforcement de la prévention et de la préparation) s'est également avérée erronée. Si les décisions de retirer ECHO de nombreux pays ont été prises précédemment cette année, jusqu'ici rien ne semble améliorer la capacité d'entrée d'autres formes d'aide, le cas de la reconstruction en Amérique centrale étant un exemple exceptionnel, alors que toutes les lignes budgétaires pour la réhabilitation ont été fermées.

Aucune stratégie préventive n'a été mise en œuvre, ni n'a été présentée, alors que les dispositifs actuels de préparation sont affaiblis, comme l'a montré le cas de la famine en Ethiopie, au printemps dernier. Il semble que l'on se préoccupe peu d'améliorer l'efficacité de l'aide, alors que l'application de contraintes politiques de tout type aux stratégies d'aide est prioritaire.

En arrière-plan, la réorganisation prévue de l'aide de la CE au sein d'un seul organisme autonome aura des conséquences importantes.

En dépit de la demande de transparence, aucun document officiel n'a rendu compte avec précision des décisions prises pour effectuer de tels changements et tous les documents de l'UE soulignent

¹ Politique étrangère et de sécurité commune. Le Haut Représentant est Monsieur Javier Solana

² Monsieur Poul Nielson

toujours que les ONG sont nécessaires. A titre d'exemple, le Parlement européen recommande vivement dans ses résolutions de renforcer le rôle des ONG et d'applaudir cet aspect de la politique passée de la CE. Mais les déclarations du Commissaire Nielson, lors de la réunion récente avec les ONG humanitaires à Bruxelles, laissent peu d'espace à l'interprétation. Le Commissaire a dit que dans le passé, les ONG ont été trop proches de la Commission et qu'il convient de prendre des distances pour favoriser leur indépendance. Néanmoins, la CE les utilisera de plus en plus comme « sous-traitants », ce qui amoindrira considérablement leur autonomie. Aucune officialisation de leur rôle ne sera considérée en aucune manière. Monsieur Nielson a également ajouté qu'un pourcentage croissant de l'aide de la CE serait financé par l'intermédiaire d'organisations internationales, alors que le financement des ONG diminuera. On ne sait pas avec précision quels textes législatifs ou documents des institutions européennes ont établi ces politiques. Aucun débat sur ces questions n'a eu lieu avec les acteurs concernés. En outre, la multiplication des pratiques et des décisions de cette sorte est étonnante. En ce qui concerne l'aide humanitaire, ECHO demeure jusqu'à présent un interlocuteur solide, qui s'investit toujours dans un partenariat avec les ONG et ouvre de nouvelles possibilités de dialogue et de consultation. Mais cette approche est isolée au sein de la CE et l'environnement « défavorable » imposera également des changements dans les procédures d'ECHO: à titre d'exemple, ses opérations utiliseront de plus en plus des mécanismes semblables aux appels à proposition dans l'avenir. A long terme, l'avenir d'ECHO en tant qu'unité administrative distincte est également menacé.

Nous avons conscience qu'il existe encore de bonnes raisons de critiquer les ONG sur maints aspects, mais les politiques actuelles ne semblent pas aller dans le sens de l'amélioration et du renforcement, mais de l'affaiblissement des ONG et de leurs représentations: nous n'avons pas été invités à débattre la manière de résoudre les problèmes, mais nous avons été priés de nous abstenir et de ne pas interférer, bien que nous soyons écartés du débat politique et technique. Toujours dans le même sens, les diverses déclarations de Monsieur Nielson ont été claires: c'est la Commission qui prend toutes les décisions et aucun mécanisme de consultation avec les ONG n'est envisagé. Entre-temps, les priorités géographiques ont été redéfinies, avec désormais un net déséquilibre en faveur des Balkans; le dispositif de réaction rapide est mis en place. Il met à la disposition des Etats membres un outil civil d'intervention non-humanitaire dans des zones en crise. Et une décision discrète intervenue en plein été a imposé le secret aux documents du Conseil européen portant sur les crises internationales.

Pour les ONG, l'aide financière permanente au Comité de liaison des ONG est menacée, alors que des réseaux et les familles se voient refuser toute reconnaissance; le système d'appel à proposition est devenu une norme même pour la ligne budgétaire de cofinancement (B7-6000); la DG développement, interlocuteur traditionnel de la société civile, cessera probablement ses activités après avoir transféré presque toutes ses prérogatives à l'organisme autonome d'aide, qui n'a aucun mandat en ce qui concerne la société civile. Quant à la procédure, comme le règlement devient plus rigoureux pour les ONG et les contrôles plus maniaques, un nouveau règlement permettra davantage de flexibilité et moins de responsabilité dans le financement destiné aux organisations internationales; les ONG demandent un cofinancement plus élevé. Mais l'éligibilité des dépenses est réduite, alors qu'un financement complet est attribué à des organismes à but lucratif, ou à des organisations fonctionnant avec des frais généraux plus élevés.

Il est difficile de dégager la cohérence de ces décisions, à part une préférence, de manière générale, pour des « exécuteurs » plutôt que des « interlocuteurs ».

Ce cadre politique est le résultat de plusieurs facteurs convergents, affectant la politique globale de l'UE. Il a été développé l'année dernière et, longtemps, nous avons été les observateurs attentifs de cette évolution. Dans l'esprit traditionnel du partenariat et de la coopération avec la CE, nous avons laissé à nos nouveaux interlocuteurs le temps de comprendre et nous avons offert consultation et dialogue, lequel a été fermement refusé à plusieurs reprises.

Pendant ce temps, il n'est tenu aucun compte des résolutions et de l'intervention du Parlement européen en la matière.

Dans une telle situation, il est extrêmement important de révéler le processus et de ramener la discussion à la société civile, dont le rôle dans l'aide internationale est un avantage social pour l'Europe, produit de décennies d'engagement civil et expression des principes fondateurs de l'Union européenne. Il existe un risque sérieux de perdre un tel avantage en raison de politiques myopes, et par manque de transparence et d'ouverture.

Les citoyens doivent être au courant des conséquences de ces politiques en termes d'efficacité, d'avantages pour les destinataires, de rentabilité, de gestion raisonnable des ressources, de bonne gestion des affaires publiques, d'investissement dans les compétences et d'emploi. L'éthique et les aspects politiques du problème doivent également être analysés au niveau approprié. Il convient de

stimuler tous les acteurs concernés pour qu'ils contribuent au débat: au niveau social, politique, institutionnel et universitaire.

En 2001, la communauté humanitaire européenne clôturera une décennie d'aide humanitaire européenne. C'est le moment des évaluations sérieuses, des engagements authentiques et des célébrations. Une campagne au niveau continental pourrait être envisagée. Elle pourrait donner l'occasion d'informer les citoyens européens qu'il y a quelque chose dont ils peuvent être fiers, et qu'ils peuvent sauvegarder.