

Utilisation stratégique du Programme Thématique « Organisations de la Société Civile et Autorités Locales » dans une perspective TALD

Introduction

Le Programme Thématique Organisations de la Société Civile et Autorités Locales (OSC-AL) est spécifiquement destiné à soutenir des approches multi-acteurs et des partenariats inclusifs pour le développement à travers des actions menées par des OSC et des AL dans les pays partenaires.

Le Programme peut contribuer à aider les OSC et les AL à répondre aux besoins des populations et à participer à des processus d'élaboration des politiques inclusifs à différents niveaux. Il se concentre sur le renforcement des OSC et des AL en tant qu'acteurs autonomes et, tout en respectant leur diversité, il entend renforcer leur coordination, la cohérence et la complémentarité de leurs actions et leurs synergies. A cette fin, le Programme favorise la promotion de formes innovantes d'interactions entre les OSC et les AL dans les processus locaux de prise de décisions, et encourage la co-production d'une bonne gouvernance locale et d'un développement réel.

Le Programme poursuit trois priorités au niveau des pays partenaires :

- Améliorer les contributions des OSC à la gouvernance et aux processus de développement ;
- Améliorer les contributions des Autorités Locales à la gouvernance et aux processus de développement ; et
- Tester des actions pilotes promouvant un *développement local à travers une approche territoriale*.

L'unité B2 de DEVCO « Société Civile et Autorités Locales » est actuellement en charge de gérer le Programme Thématique « Organisations de la Société Civile et Autorités Locales » et d'assurer la coordination générale et le dialogue avec la société civile et les gouvernements locaux. L'unité est également responsable du soutien qualitatif et de l'accompagnement des Délégations de l'UE et d'autres unités de DEVCO en ce qui concerne la Décentralisation, la Gouvernance Locale et le Développement Local, et les modalités d'engagement avec les autorités locales.

L'unité B2 est plus particulièrement en charge de coordonner et de faciliter la mise en œuvre de la nouvelle vision de la Commission sur le rôle développementaliste des autorités locales en tant qu'expressions de circonscriptions politiques locales sur un territoire donné.

Objectif de cette note

L'objectif général de cette note est de fournir un accompagnement clair et pratique sur l'utilisation stratégique du Programme Thématique - et de ses lignes budgétaires - dédié aux Organisations de la Société Civile et aux Autorités Locales. Les destinataires de ce « guide »

sont les responsables du Programme en Délégation ainsi que leurs correspondants et chargés de Programme au Siège.

Cette note se base sur les principaux documents de programmation (PIP, MAAP), sur les guides de DEVCO (PRAG, Companion), sur les apports des différents séminaires TALD¹ ainsi que sur des échanges avec certains chargés de programme et praticiens au niveau des DUE.

Déchiffrer le Programme Thématique OSC-AL

Le Programme Thématique OSC-AL combine un soutien financier à des actions menées par des OSC et/ou des AL avec des « mesures complémentaires » qui couvrent une grande variété d'activités « *soft* »².

Tout d'abord, les fonds sont alloués selon deux modalités principales : l'**Appel à Propositions** (la procédure majoritaire) et l'**Attribution Directe** (en priorité aux Associations Nationales d'Autorités Locales ou aux Plateformes Nationales d'Organisations de la Société Civile). Les DUE sont responsables de la rédaction des « lignes directrices à l'intention des demandeurs » en suivant un modèle spécifique³. La préparation de ces lignes directrices leur offre la possibilité de cibler des acteurs spécifiques, des territoires ou des types d'activité. En « adaptant » leur Appel, les DUE peuvent encourager la création de coalitions d'acteurs basées sur des territoires, qui pourraient produire et mettre en œuvre des actions de façon collaborative, par exemple.

Ensuite, les « mesures complémentaires », qui peuvent représenter jusqu'à 5% du montant des allocations des DUE, sont accordées et instruites à travers des Contrats de Service, suivant les procédures définies par le PRAG (section 3).

Le chapitre suivant présente les possibilités d'utilisation stratégique de ces deux « outils » par les Délégations. Cette note est structurée en trois parties :

- La première partie (« Adapter l'Appel à Propositions ») explore les options des DUE pour concevoir les lignes directrices de leur Appel ;

¹ Bogota (Juin 2015), Cotonou (Novembre 2015), Jakarta (Février 2016)

² Evaluations, identifications, études, rencontres, sessions d'information, événements spéciaux de sensibilisation, publications, formations...

³ Contenu du modèle des lignes directrices

I. Intitulé du Programme

1.2 Contexte

1.3 Objectifs du programme et priorités

1.4 Montant de l'enveloppe financière mise à disposition par l'administration contractante

II. Règles applicables au présent appel à propositions

2.1 Critères d'éligibilité

2.2 Présentation de la demande et procédures à suivre

2.3 Évaluation et sélection des demandes

2.4 Soumission des pièces justificatives pour les demandes provisoirement sélectionnées

2.5 Notification de la décision de l'administration contractante

2.6 Conditions de la mise en œuvre après la décision de l'administration contractante d'attribution d'une subvention

III. Liste des annexes

- La seconde section est dédiée aux **Exceptions, Dérogations** ou aux **Événements inattendus**, et se concentre d'abord sur les Délégations en situation de crise, puis sur l'utilisation de l'Attribution Directe en dehors des situations de crise et enfin sur l'exercice de réallocation, dans le cas où des fonds n'aient pas pu totalement être engagés ;
- La troisième et dernière section aborde plus particulièrement les **Mesures Complémentaires** et propose un panorama de leurs usages potentiels, qu'ils soient conventionnels ou non, avant le lancement de l'Appel, pendant la procédure et après l'instruction des contrats.

A. « Adapter l'Appel à Propositions »

Les Délégations de l'UE ont ainsi une certaine flexibilité pour l'élaboration de leur Appel à Propositions et pour établir les termes de la compétition entre les potentiels bénéficiaires du soutien financier de l'UE.

Par défaut, les Appels à Propositions sont **restreints** (PRAG, section 6.4.1.2). Seules des circonstances exceptionnelles devraient conduire une DUE à opter pour la publication d'un Appel à Propositions ouvert. Selon le PRAG « *La décision de lancer un appel à propositions ouvert plutôt qu'un appel à propositions restreint ne peut se justifier qu'en raison de la nature technique particulière de l'appel, du budget limité disponible, du nombre restreint de propositions attendues ou de contraintes organisationnelles (par exemple, organisation de l'appel par une délégation régionale de l'Union européenne). Dans ce cas, un accord préalable doit être demandé* ». Les DUE doivent demander cet accord au Chef de Délégation, en suivant les modèles établis dans le DEVCO Companion (Annexes H2a et H2c).

Comme indiqué précédemment, les fonds de la Ligne Thématique sont principalement alloués *via* les Appels à Propositions. Bien que ces Appels respectent un certain nombre de règles et de procédures, les Délégations peuvent néanmoins adapter leur appel afin de pouvoir mettre en œuvre leur vision stratégique et atteindre leurs objectifs. En effet, les Délégations peuvent définir le type d'acteurs privilégiés, la localisation choisie ou le type d'actions encouragées, à travers l'établissement de **lots** ou à travers l'utilisation du mécanisme de *ring-fencing*, qui permettent de limiter le champ potentiel d'actions soutenues.

Cette section vise à synthétiser ces options et à souligner ce qu'il est possible de faire ou non. Toutes les informations apportées sont basées sur le Programme Indicatif Pluriannuel - PIP 2014-2020, le Plan d'Action Pluriannuel MAAP 2015-2017, la version 2016 du PRAG et le DEVCO Companion 5.1 (01/06)⁴. Cette section suit la structure du modèle des lignes directrices et vise à présenter les étapes, « pas à pas », d'un Appel. Néanmoins, dans un souci de clarté et afin de poser directement certaines bases techniques, la première partie a

⁴ Chaque section correspondante dans le modèle de lignes directrices est indiquée en (orange)

été modifiée pour présenter d'abord les dispositions financières avant d'entrer dans le contenu des actions.

I – Enveloppe financière, taux de co-financement et montant des subventions (1.3)

- Enveloppe financière (1.3)

Le MAAP OSC-AL 2015-2017 (Fiche Action 1 pour OSC et 2 pour AL) précise les enveloppes financières allouées aux différents pays partenaires.

Le Programme Thématique est financé *via* deux lignes budgétaires différentes :

- **BL 21 02 08 01** qui finance les actions proposées par les OSC ou les Associations d'OSC (les co-demandeurs sont autorisés, OSC comme AL)
- **BL 21 02 08 02** qui finance les actions proposées par les AL ou les Associations d'AL (les co-demandeurs sont autorisés, OSC comme AL)

Le transfert des fonds entre les enveloppes OSC et AL sont impossibles puisqu'ils proviennent de deux lignes budgétaires différentes.

Il est néanmoins possible de lancer un **seul Appel à Propositions**, à condition d'établir deux lots séparés : un pour les OSC et un pour les AL.

De la même façon, il est possible de lancer un Appel conjoint pour le Programme OSC-AL et pour le Programme IEDDH (Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme) par exemple. À nouveau, il doit y avoir au minimum deux lots (OSC-AL-IEDDH, OSC-IEDDH, AL-IEDDH).

Les critères d'éligibilité et les priorités diffèrent néanmoins et doivent être clairement énoncés dans chacun des lots concernés.

Les fonds peuvent seulement être réalloués entre les lots appartenant à la même ligne budgétaire. Il ne peut y avoir de transferts de fonds entre un lot OSC et un lot AL, ni entre un lot OSC et un lot IEDDH, par exemple.

La phrase suivante « *Si l'enveloppe financière indiquée pour un lot spécifique ne peut être utilisée faute de propositions reçues en nombre suffisant ou du fait de leur qualité insuffisante, l'administration contractante se réserve le droit de réattribuer les fonds inutilisés à un autre lot* » doit toujours être indiquée. Il est dès lors possible de réaffecter des fonds d'un lot à un autre **appartenant à la même ligne budgétaire**.

L'adoption du MAAP 2015-2017 implique que les allocations pour 2015, 2016 et 2017 sont déjà couvertes par une Décision de la Commission. Regrouper les fonds de ces trois années budgétaires ne requiert par conséquent plus d'approbation préalable. Pourtant, étant donné que les budgets sont dégagés chaque année, les fonds 2017 ne sont pas encore disponibles. Lancer un Appel incluant les fonds de 2017 requiert par conséquent la simple introduction d'une phrase établissant que « *la disponibilité des fonds 2017 dépend de la confirmation future des allocations 2017 dans la procédure budgétaire annuelle* ».

Néanmoins, la phrase suivante doit être inscrite dans chaque Appel : « *Le montant indicatif global mis à disposition au titre du présent appel à propositions s'élève à ... euros. L'autorité*

contractante se réserve la possibilité de ne pas attribuer tous les fonds disponibles. De même, ce montant pourrait être augmenté si des fonds additionnels devenaient disponibles ». Cette phrase permettra de potentielles réaffectations (voir exercice de ré-allocation).

Les autres autorisations préalables, dérogations, exceptions et rapports de non-conformité sont dorénavant sous la responsabilité des Directeurs des Géographiques qui ont reçu la sous-délégation pour les lignes thématiques (elles ne relèvent donc plus de la responsabilité des Chefs d'unités thématiques).

- Taux de co-financement, sources possibles de co-financement et cas exceptionnel de financement total (1.3)

Tel que spécifié dans le MAAP 2015-2017, la règle générale est que le pourcentage de financement maximum dans les subventions de l'UE est :

- OSC ou AL des pays partenaires : maximum de **90%** du total des coûts éligibles
- OSC ou AL Européennes : maximum de **75%** du total des coûts éligibles.

Le solde doit être financé par des sources autres que du budget de l'UE ou du Fonds Européen de Développement.

Le co-financement peut prendre la forme des ressources propres du bénéficiaire (auto-financement), de revenus générés par l'action ou de contributions financières ou en nature de tierces personnes. La participation d'États Membres, du secteur privé, de bailleurs internationaux ou de fondations est éligible.

L'autorité contractante peut accepter les contributions en nature en tant que co-financement, si cela est considéré comme nécessaire et approprié. Le co-financement en nature veut dire la provision d'un service ou de biens au bénéficiaire de la subvention gratuitement par une tierce partie. Les salaires des employés du bénéficiaire principal peuvent être considérés comme des contributions en nature.

Selon les Articles 192 de la Régulation (EU, Euratom) N° 966/2012 le PRAG 6.3.9 sur le Co-financement, le financement intégral (100%) peut être envisagé pour mener des actions dans les circonstances suivantes (pertinentes pour le Programme):

- l'aide humanitaire, y compris l'assistance aux réfugiés, aux personnes déracinées, à la réhabilitation et au déminage
- les aides visant des situations de crise
- les actions visant la protection de la santé ou des droits fondamentaux des populations

- Montant des subventions et dérogation potentielle du seuil minimum (1.3)

Le montant minimum des subventions est actuellement de 300.000 euros. Cependant, dans certains cas, une Délégation peut souhaiter diminuer ce seuil minimum. L'accord préalable

doit être obtenu auprès du Chef d'Unité B2, suite à une lettre de demande écrite émanant du Chef de Délégation et indiquant les justifications nécessaires.

Par exemple, des montants plus petits peuvent être accordés exceptionnellement, si les subventions de la période de programmation précédente étaient inférieures à 300.000 euros, s'il est « établi » que les OSC locales ne sont pas en mesure de financer 10% de la somme, ou dans le cas de circonstances locales particulières (PMA, situation de crise, etc.).

Dans tous les cas, les Délégations faisant cette demande doivent clairement stipuler qu'elles prennent la responsabilité de l'augmentation de la charge de travail subséquente et qu'elles sont en mesure de la gérer.

II – Objectifs et priorités du Programme : l'utilisation des lots et du mécanisme de ring-fencing (1.2)

- Objectifs et priorités (1.2)

Tout d'abord, ces objectifs, priorités et actions doivent être cohérents avec le travail mené dans la phase d'identification et de programmation et avec la vision définie.

Ils doivent refléter les priorités du PIP 2014-2020, du MAAP 2015-2017 et celles qui ont été décrites dans la note de présentation des DUE dans la section 2 (Priorités Politiques et interventions du Programme Thématique OSC-AL) et être cohérents avec les priorités énoncées dans les Feuilles de Route pour l'engagement avec la société civile.

Encart 1. Programme Indicatif Pluriannuel du Programme Thématique « Organisations de la Société Civile et Autorités Locales » pour la période 2014-2020 (15/07/2014)

3. Stratégie et domaines prioritaires 2014-2020

3.1 Objectifs du Programme

Le programme poursuit comme objectif *l'amélioration de la gouvernance et de la redevabilité* grâce à un processus inclusif d'élaboration des politiques, afin de permettre aux citoyens et à la population d'exprimer et de structurer leurs revendications collectives portant sur la lutte contre l'injustice et les inégalités.

Le programme vise également à améliorer les moyens de subsistance de la population, afin qu'elle puisse participer et bénéficier d'un développement économique à faible intensité en carbone, résilient aux changements climatiques, juste, inclusif et durable sur le plan environnemental, adapté aux caractéristiques et aux besoins de chaque territoire et amenant une amélioration de la qualité de vie et du bien-être des citoyens, ainsi qu'à assurer un équilibre entre la croissance socio-économique, l'équité et la qualité de l'environnement tout en améliorant la résilience des personnes les plus vulnérables.

3.2 Priorités du Programme

1. Mettre l'accent sur le niveau national : améliorer la contribution des OSC et des AL aux processus de gouvernance et de développement

Un appui sera fourni en vue :

I. d'améliorer la contribution des OSC aux processus de développement et de gouvernance en tant que :

- a/ Acteurs de la gouvernance et de la redevabilité
- b/ Partenaires de la promotion du développement social
- c/ Acteurs clés de la promotion de la croissance inclusive et durable;

II. d'améliorer la contribution des AL aux processus de développement et de gouvernance en tant que :

- a/ Acteurs d'une gouvernance locale améliorée
- b/ Fournisseurs d'aide sociale (services publics de base, en fonction de leur mandat institutionnel) et promoteurs d'une croissance inclusive et durable au niveau local;

III. d'expérimenter des actions pilotes de promotion du développement local par le biais d'une approche territoriale

La recherche de complémentarité avec d'autres Instruments ou Programmes comme l'Instrument Européen pour la Démocratie et les Droits de l'Homme (IEDHH), le Programme Thématique sur les Biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent (GPGC), l'Instrument de contribution à la Paix et la Stabilité, l'Instrument de Partenariat, l'Instrument Européen de Voisinage (IEV, en particulier la facilité Société Civile) et les projets soutenus par la coopération bilatérale ou régionale est cruciale.

Comme indiqué dans le PIP 2014-2020, « dans les pays bénéficiant de la coopération bilatérale, des actions concernant les secteurs de concentration ou en dehors de ces secteurs peuvent être soutenues. Afin d'assurer l'efficacité et l'efficience de l'assistance, ce Programme devrait **compléter les Programmes Géographiques** (bilatéraux ou régionaux) ».

En effet, si la DUE souhaite limiter l'Appel à un ou quelques secteurs, il est *a priori* plus pertinent que ces derniers soient cohérents avec les secteurs de concentration tels que définis dans les Programmes Indicatifs Pluriannuels (ICD) ou des Programmes Indicatifs Nationaux (FED).

Par exemple, dans certains cas, il peut être intéressant de financer des mécanismes de participation dans un secteur où l'aide bilatérale est active ou de mobiliser le budget de la ligne thématique pour mener des expérimentations locales dans ce même secteur.

En effet, les subventions thématiques peuvent potentiellement encourager des changements plus profonds si elles sont alignées avec la coopération bilatérale : les projets

retenus peuvent servir comme exemples pour convaincre les niveaux supérieurs d'étendre ces initiatives ou pour entamer un dialogue politique grâce à ces expérimentations pilotes.

Encart 2. Complémentarité entre la programmation bilatérale et thématique

Le Programme Thématique peut être utilisé pour mener des expériences pilotes qui pourront ensuite être appliquées et étendues dans la programmation bilatérale, ou qui pourront apporter des connaissances et savoirs pour la programmation dans des secteurs non-traditionnels. Par exemple, le Programme Indicatif Pluriannuel 2014-2020 du Guatemala inclut un nouveau secteur de concentration sur la prévention et la résolution des conflits.

En parallèle à la phase d'identification et de planification du PIP, le précédent programme ANE avait prévu un lot d'1,5 million d'euros pour soutenir des acteurs de la société civile pour des activités de prévention et résolution des conflits, en insistant sur :

- le renforcement des réseaux et des forums de coordination sur la prévention et résolution des conflits, et l'amélioration de la collaboration entre instituts de recherche, universités et OSC ;
- le développement des capacités des OSC dans le dialogue, la médiation et la résolution des conflits, et le transfert de capacités aux acteurs étatiques ;
- le plaidoyer et l'observation pour une mise en œuvre effective du cadre législatif et des politiques publiques existantes ;
- le renforcement des initiatives d'instauration de dialogues, menant des analyses participatives des conflits et un transfert de bonnes pratiques.

Cela a permis à la Délégation de l'UE de financer et de travailler avec des acteurs clés de la société civile, dont les points de vue et expériences de terrain ont pu nourrir la mise en œuvre concrète du PIP et en particulier l'élaboration du programme bilatéral suivant sur la prévention et la résolution des conflits.

- Lots et mécanisme de *ring-fencing* (1.2)

Si une DUE a défini plusieurs priorités, alors plusieurs lots doivent être établis ou un mécanisme de *ring-fencing* doit être introduit. Indépendamment des lots obligatoires pour les OSC et les AL (si un seul Appel est lancé), ces autres lots et mécanismes de *ring-fencing* permettent de limiter la portée d'un Appel à Propositions.

Le MAAP 2015-2017 indique que les « Délégations de l'UE **peuvent définir** des critères spécifiques d'éligibilité en fonction du contexte du pays et dans le but de répondre **aux besoins locaux en termes d'acteurs (type et origine), de priorités, de thèmes, de secteurs et de zones géographiques**. Cela permettra aux Délégations de l'UE d'assurer la

complémentarité et la subsidiarité avec d'autres programmes mis en œuvre dans le pays, ainsi qu'à mieux répondre aux circonstances locales ».

Concrètement, cela signifie que lorsque les circonstances le justifient et pour des raisons stratégiques, la Délégation peut décider de cibler :

- une zone géographique (régions les plus pauvres, zones les plus isolées, hauts-plateaux, villages périurbains)
- un type ou un niveau d'Autorités Locales (métropoles, districts, conseils villageois, provinces)
- une catégorie d'OSC (coopérative, organisation communautaire de base, institut de recherche, ONG)
- un secteur, un service public ou une activité (aligné ou non avec les secteurs de concentration)
- un type de partenariat (implication formelle des communautés, participation du secteur privé)
- la nationalité des demandeurs (EU vs local)

Ces orientations peuvent être mises en œuvre soit à travers la constitution de lots, soit en utilisant le mécanisme de *ring-fencing*.

Les deux options sont autorisées, bien que de façon générale, les lots soient plus simples et transparents, surtout lors des phases d'évaluation.

Deux différences principales : tandis que les lots permettent vraiment d'établir des conditions et critères très différents pour les objectifs, les activités, les acteurs, la durée (etc.), le mécanisme de *ring-fencing* cible des activités répondant aux mêmes caractéristiques et règles, et n'introduit qu'un seul critère de différenciation. Ce mécanisme s'apparente en fait à de la discrimination positive ou à un système de quotas, ciblant les zones les plus défavorisées par exemple.

Un quota de fonds peut ainsi être réservé à un territoire, dans le cas d'un archipel, décidant que 40% de l'enveloppe serait allouée à la plus grande île, 30% à la seconde et 30% à la dernière.

La différence principale réside dans le processus de sélection et d'évaluation des projets. Dans le cas du *ring-fencing*, tous les projets sont évalués selon les mêmes critères, puis un classement est établi et finalement ce classement est réorganisé artificiellement en remontant au sommet de la liste les projets correspondants au le critère retenu. Ce mécanisme est peu favorisé par les Contrats et Finances. En pratique, le mécanisme de *ring-fencing* a dans de nombreux cas été très difficile à utiliser lors des comités d'évaluation, en particulier si les projets « discriminés positivement » étaient de qualité clairement inférieure.

Avoir des lots distincts, avec des montants dédiés par lot, est une façon plus simple et transparente d'introduire une différenciation.

Les sections suivantes détaillent davantage le cadre procédural dans lequel les Délégations peuvent opérer et opérationnaliser leurs lots à travers l'adaptation des critères d'éligibilité.

III – La potentielle combinaison de différents acteurs (1.2; 2.1)

Le Programme Thématique offre différentes options pour engager des acteurs de nature variée⁵ dans les processus et actions mis en œuvre. Ces acteurs peuvent être impliqués de plusieurs façons et en endossant des rôles différents, en fonction des objectifs de l'Appel. En outre, la possibilité d'expérimenter des actions pilotes visant à promouvoir le développement local grâce à une approche territoriale cherche justement à promouvoir des actions conjointes entre des AL et des OSC, tout en impliquant le secteur privé.

Par conséquent, l'un des paramètres sur lequel les DUE doivent être particulièrement attentive est la combinaison des différents rôles (demandeur principal, co-demandeurs, entités affiliées, bénéficiaires du soutien à des tiers, associés, groupes cibles, etc.) endossés par divers acteurs et coordonnée par une AL ou une OSC.

Si une DUE souhaite imposer un type de partenariat, elle doit d'abord l'explicitier dans la section 1.2 des lignes directrices (à travers la constitution d'un lot par exemple, expliquant la coalition recherchée) puis le préciser dans la section 2.1, avec les critères d'éligibilité.

Considérant la variété d'entités concernées, la possibilité de cibler des groupes, d'innover et de promouvoir des alliances locales, voire multi-scalaires, est importante.

Encart 3. Appel à Propositions 2014 – DUE au Nigéria

Lot 2 – AL 1. Promotion de mécanismes de gestion budgétaire plus redevables, réactifs et inclusifs par les gouvernements locaux

Accès accru du public aux informations budgétaires (publication et diffusion des budgets, documents politiques, rapports d'audit accessibles aux citoyens), renforcement des modèles de budget participatif (**établissant des forums de**

⁵ Pour rappel, la notion d'« OSC » couvre un vaste éventail d'acteurs ayant des rôles et des mandats différents. L'UE considère que les OSC englobent **toutes les structures non-étatiques, à but non lucratif, non partisans et non violentes**, dans le cadre desquelles des personnes s'organisent pour poursuivre des objectifs et des idéaux communs, qu'ils soient politiques, culturels, sociaux ou économiques. Agissant à l'échelon local, national, régional ou international, elles comprennent des organisations urbaines et rurales, formelles et informelles. L'UE collabore avec des organisations comptables de leurs actes et transparentes qui partagent son attachement au progrès social et aux valeurs fondamentales de paix, de liberté, d'égalité des droits et de dignité humaine. Elles comprennent les OSC fondées sur l'adhésion, la défense d'une cause et l'offre d'un service, parmi lesquelles les associations locales, les ONG, les organisations confessionnelles, les fondations, les instituts de recherche, les organisations de promotion de l'égalité des sexes et de défense des droits des lesbiennes, gays, bisexuels et transgenres, les coopératives, les associations professionnelles et commerciales, et les médias sans but lucratif. Les syndicats et les organisations patronales (les « partenaires sociaux ») constituent une catégorie d'OSC particulière.

L'expression « **autorités locales** » désigne les institutions publiques dotées de la personnalité juridique, faisant partie de la structure de l'État, situées à un niveau inférieur à celui du pouvoir central, et responsables devant les citoyens. Les autorités locales se composent généralement d'un organe de délibération ou d'élaboration des politiques (conseil ou assemblée) et d'un organe exécutif (le maire ou d'autres responsables exécutifs), directement ou indirectement élus ou choisis au niveau local. L'expression recouvre différents niveaux de pouvoir tels que les villages, les municipalités, les districts, les comtés, les provinces, les régions, etc.

dialogues réguliers et significatifs entre les OSC et les conseils des gouvernements locaux, ainsi que des forums consultatifs, etc.) et renforcement des capacités (sur la gestion des dépenses publiques, la planification du budget ou les qualités de communication avec les organisations de la société civile, etc.) pour le personnel des conseils des gouvernements locaux.

Cette flexibilité offre des options alternatives d'intervention dans des contextes sensibles ou peu favorables. Par exemple, dans un pays où les capacités techniques et de ressources humaines des AL sont vraiment insuffisantes pour gérer des fonds, et qu'il serait nuisible de leur attribuer la gestion d'une subvention, d'autres arrangements sont possibles. La Coopération Décentralisée ou Triangulaire, un projet géré par une OSC (en tant que demandeur principal), où une AL est co-demandeur ou bénéficiaire, le ciblage d'AL plus « professionnelles » ou fortes qui pourront faire du soutien financier à des tiers, dans ce cas des AL plus petites... Plusieurs options existent donc pour pouvoir promouvoir ces coalitions à base territoriale.

- Critère d'Éligibilité (2.1)

Concernant ces trois sous-titres (2.1.1. *Éligibilité des demandeurs et co-demandeurs*, 2.1.2. *Entités Affiliées* et 2.1.3. *Associés et Contractants*), la première vérification qui devrait être menée par les Délégations-mêmes est de s'assurer que les conditions minimales soient remplies. Par exemple, si les OSC peuvent recevoir des fonds venant de l'étranger, si les AL ont des comptes en banque et une entité légale, etc.

- Éligibilité des demandeurs (i.e demandeur principal et codemandeur(s)) (2.1.1.)

L'Éligibilité des demandeurs ne prend en compte que des critères administratifs et des critères de nationalité. Les années d'expériences ou la pertinence de ces expériences doivent être considérées comme des critères d'évaluation (indiqués en 1.2), et ne devraient pas être inclus parmi les critères d'éligibilité.

Dans le ICD 2014, article 8, il est écrit que « l'aide fournie par l'Union dans le cadre du programme en faveur de la société civile et des autorités locales a pour objectif de renforcer les organisations de la société civile et les autorités locales dans les pays partenaires et, lorsque le présent règlement le prévoit, dans l'Union et auprès des bénéficiaires admissibles au titre du règlement (UE) no 231/2014. Les actions à financer **sont essentiellement menées par les organisations de la société civile et les autorités locales**. Le cas échéant, afin d'en garantir l'efficacité, les actions peuvent être menées par d'autres acteurs au bénéfice des organisations de la société civile et des autorités locales concernées ».

Les critères d'éligibilité du MAAP 2015-2017 précisent néanmoins que bien que les critères géographiques puissent être étendus (du pays de l'action aux pays du voisinage par exemple), les acteurs mettant en place l'action doivent toujours être des OSC ou des AL, étant donné que le programme est basé *sur* et *pour* les acteurs.

Les **Organisations Internationales ne sont PAS éligibles** aux financements du programme OSC-AL⁶.

Un autre rappel important, au moment de l'écriture de la partie sur les co-demandeurs : par défaut, le modèle des lignes directrices indique « le(s) codemandeur(s) doi(ven)t satisfaire aux critères d'éligibilité qui s'appliquent au demandeur lui-même ». Cette partie **doit absolument être adaptée** pour autoriser soit une AL (dans le cas d'un projet de la ligne OSC) soit une OSC (dans le cas d'un projet de la ligne AL) à être bénéficiaire.

Enfin, les restrictions géographiques ou de nationalité doivent être à nouveau indiquées dans cette section. Par exemple, il faut signaler dans les critères d'éligibilité si les OSC et les AL européennes sont éligibles ou non, ou si la portée géographique est encore plus réduite en raison de l'imposition de contraintes régionales.

A nouveau, la priorité doit être donnée aux OSC ou AL **des pays partenaires**, dans l'objectif de renforcer leurs capacités, en accord avec les objectifs globaux du Programme. Si cela s'avérait nécessaire, les Délégations *pourraient envisager* d'élargir les critères d'éligibilité à d'autres pays, en particulier européens. Dans ces cas de figure, les propositions de projets **doivent se baser sur des initiatives locales et assurer une implication sincère des OSC ou AL des pays partenaires** à tous les niveaux.

Il est aussi recommandé d'exiger, si le demandeur principal est une OSC ou une AL européenne, que **l'Action inclue au moins une OSC ou une AL du pays partenaire**.

- Associés et Contractants (2.1.3)

Tout d'abord, ces statuts sont les seuls qui permettent l'implication des acteurs privés ou des organisations internationales dans les actions financées par le Programme.

Tel qu'indiqué dans les lignes directrices, « Les associés ou l'/les entité(s) affiliée(s) **ne peuvent pas être en même temps des contractants** du projet ». Par exemple, il n'est pas possible d'avoir des bureaux d'études/de consultants comme associés et ensuite de leur commander une étude. Ils ne seront en effet pas autorisés à répondre à l'appel d'offres.

Bien que les associés ne puissent recevoir des fonds de la subvention, ils peuvent néanmoins obtenir des per diem et le remboursement de frais de transport, pour participer à des séminaires ou pour faire des visites de terrain, par exemple.

En résumé, les Conditions Générales indiquent que les bénéficiaires « sont **individuellement et solidairement** responsables, vis-à-vis de l'administration contractante, de l'exécution de

⁶ Les Organisations Internationales, telles que défini - 12 -es par l'Article 43 du Règlement financier applicable au budget général des Communautés Européennes et des modalités d'exécution (http://ec.europa.eu/budget/library/biblio/documents/regulations/syn_pub_rf_modex_fr.pdf), sont des organisations de droit international public créées par des accords intergouvernementaux ainsi que les agences spécialisées créées par celles-ci. Ces organisations peuvent avoir une portée mondiale (e.g les Nations-Unies, Organisation Mondiale du Commerce) ou régionale/infrarégionale (e.g l'Union Africaine, l'Union Européenne, le MERCOSUR, l'ASEAN, la Communauté de développement d'Afrique australe SADC, l'Union économique et monétaire ouest-africaine UEMOA). + Croix Rouge et Croissant Rouge (fédérations internationales).

l'action, et prennent toutes les mesures nécessaires et raisonnables pour assurer la réalisation de l'action conformément à la description de l'action qui figure à l'Annexe I et aux conditions du contrat ».

Le tableau suivant propose une synthèse des missions et responsabilités des différents acteurs.

Statut	Missions et responsabilités
<p>Demandeur Principal (identifié en tant que Coordinateur dans les Conditions Générales)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • vérifie que l'action est mise en œuvre conformément au contrat et assure, dans le cadre de la mise en œuvre de l'action, la coordination avec tous le bénéficiaire(s) • sert d'intermédiaire pour toutes les communications entre le bénéficiaire(s) et l'administration contractante • est chargé de communiquer à l'administration contractante tout document et toute information requis par le contrat, notamment en ce qui concerne les rapports narratifs et les demandes de paiement. Lorsque des informations sont requises de la part du (des) bénéficiaire(s), le coordinateur est chargé de les obtenir, de les vérifier et de les regrouper avant de les communiquer à l'administration contractante • est chargé, pour les audits, contrôles, suivis ou évaluations, de fournir tous les documents nécessaires, notamment les comptes des bénéficiaires, des copies des pièces justificatives et des exemplaires signés de tout contrat • assume la pleine responsabilité financière de la bonne exécution de l'action dans le respect du contrat • établit les demandes de paiement conformément au contrat • est le seul récipiendaire, pour le compte de l'ensemble de(s) bénéficiaire(s), des paiements effectués par l'administration contractante. Le coordinateur doit ensuite payer, sans retard injustifié, le montant dû à chaque bénéficiaire • ne délègue aucune de ces fonctions, en tout ou en partie, aux bénéficiaire(s) ou à d'autres entités • dans le cas d'un soutien financier à des tiers, le Coordinateur fournit dans son rapport à

	l'administration contractante un compte rendu complet et détaillé de l'attribution et de la mise en œuvre de tout soutien financier . Ces rapports doivent fournir, entre autres, des informations sur les procédures d'octroi, les identités des bénéficiaires de ces soutiens financiers, les montants octroyés, les résultats atteints, les problèmes rencontrés et les solutions trouvées, les activités effectuées ainsi qu'un calendrier des activités devant encore être exécutées.
Co-demandeurs	<ul style="list-style-type: none"> Le(s) codemandeur(s) participe(nt) à la définition et à la mise en œuvre de l'action, et les coûts qu'il(s) encour(en)t sont éligibles au même titre que ceux encourus par le demandeur principal. transmettent au coordinateur les données nécessaires pour rédiger les rapports, établir les états financiers et toute autre information ou document requis par le contrat et ses annexes, ainsi que toute information nécessaire en cas d'audit, de contrôle, de suivi ou d'évaluation
Associés	<ul style="list-style-type: none"> Les Associés (le secteur privé par exemple) jouent un vrai rôle dans l'action mais ne peuvent pas recevoir des fonds provenant de la subvention, à l'exception des <i>per diem</i> ou des frais de transport.
Contractants	<ul style="list-style-type: none"> Les bénéficiaires de subvention sont autorisés à attribuer des contrats. Mais les associés ou les entités affiliées <u>ne peuvent pas être également des contractants</u> du projet. Les contractants sont soumis aux règles de passation de marchés.
Tiers (sub-grantees)	<ul style="list-style-type: none"> Mener l'action pour laquelle ils ont reçu une subvention Fournir des données, rapports, budget et demandes de paiement et transmettre les informations nécessaires requises par le Coordinateur

- Nombres d'applications et de subventions par demandeurs (2.1.4)

Enfin, les DUE ont une certaine marge de manœuvre pour limiter l'accès des demandeurs et co-demandeurs au même Appel à Propositions, dans la section suivante.

Ces options peuvent être mobilisées pour éviter de recevoir plusieurs applications de la même coalition d'acteurs, pour essayer de diversifier les potentiels bénéficiaires et pour éviter de financer ce que certaines Délégations considèrent comme étant des « *usual suspects* ».

Le demandeur principal [peut] [ne peut pas] soumettre plus de <...> demande(s) [par lot] dans le cadre du présent appel à propositions.

Le demandeur principal [peut] [ne peut pas] se voir attribuer plus de <...> subvention(s) [par lot] au titre du présent appel à propositions.

Le demandeur principal [peut] [ne peut pas] être en même temps un codemandeur ou une entité affiliée dans une autre demande [du même lot].

Un codemandeur/entité affiliée [peut] [ne peut pas] être en même temps une entité affiliée ou codemandeur dans plus de <...> demande(s) [par lot] dans le cadre du présent appel à propositions.

Un codemandeur/entité affiliée [peut] [ne peut pas] se voir attribuer plus de <...> subvention(s) [par lot] au titre du présent appel à propositions.

IV – Préciser les actions éligibles : types d'activités, localisation et durée (2.1.4)

- Types d'activité (2.1.4)

Une fois que les objectifs et les priorités de l'Appel ont été établis à travers la constitution de lots dans la section 1.2, des précisions sur le type d'actions et d'activités soutenues doivent être apportées. Indépendamment des activités « conventionnelles » favorisées par les Délégations, quelques activités stratégiques peuvent être imposées dans l'Appel à Propositions.

Par exemple, il est possible d'imposer que la toute première action à mettre en œuvre soit une cartographie (*mapping*), une consultation d'acteurs, la mise à jour de l'analyse du projet ou de l'analyse des acteurs, en particulier si un temps long s'est écoulé entre la période de rédaction de la proposition et le début réel de l'action.

Où il peut être précisé que la description de l'action et le budget doivent inclure des *per diem* et des frais de transport pour participer à un séminaire annuel ou à une réunion avec les autres bénéficiaires dans la capitale par exemple.

Le cas suivant est extrait des lignes directrices du programme DEAR - Sensibilisation du public sur les questions de développement et appui à l'éducation au développement dans l'Union Européenne.

« Lors de la préparation du programme d'activités et du budget correspondant, il est obligatoire de prévoir la participation d'un responsable du projet à des séminaires qu'EuropeAid organisera à Bruxelles après la sélection et la conclusion du contrat, au moins une fois par an pendant toute la durée du projet. La participation au séminaire de formation, échange de bonnes pratiques et mise en réseau est obligatoire pour les actions présentées dans le cadre de tous les lots du présent appel à propositions. Cette activité devra être clairement mentionnée dans la description et le budget de l'action (voyage, hébergement, per diem pour Bruxelles pour un maximum de trois jours par an) ».

- Soutien financier à des tiers (par les bénéficiaires de subvention) (2.1.4)

Tout d'abord, il est possible de faire du soutien financier à des tiers une activité obligatoire, optionnelle ou interdite.

Si ce soutien financier est envisagé (sans qu'il s'agisse de l'objectif principal de l'Action), les subventions maximums par « tiers » sont de 60.000 euros, mais les lignes directrices peuvent définir un maximum inférieur, si approprié. Lorsque le but principal d'une action est ce financement à des tiers, il n'y a pas de seuil maximum : le demandeur principal peut fixer lui-même le montant maximum des subventions « en cascade ».

Pourtant, même si le soutien financier à des tiers est l'objectif principal d'une Action, la DUE peut imposer les montants de subventions maximum et minimum dans les lignes directrices.

Avant d'utiliser cette option plutôt nouvelle, il est important de garder en tête les obligations suivantes, telles qu'indiquées dans le modèle des lignes directrices.

Conformément aux conditions établies par les présentes lignes directrices, les demandeurs souhaitant redistribuer la subvention, doivent indiquer dans la section 2.1.1 du formulaire de demande de subvention :

- (i) *les objectifs et résultats à atteindre avec ce soutien financier,*
- (ii) *une liste exhaustive des types d'activités éligibles au soutien financier,*
- (iii) *les types d'entité ou les catégories de personnes éligibles au soutien financier,*
- (iv) *les critères pour les sélectionner,*
- (v) *les critères pour déterminer le montant exact du support financier pour chaque entité tierce et ;*
- (vi) *le montant maximum pouvant être redistribué.*

Un élément additionnel peut être introduit : (vii) *le système de contrôle mis en œuvre pour vérifier l'éligibilité des coûts.*

Le PRAG 6.9.2. (**Soutien financier à des tiers par les bénéficiaires de subventions**) précise que les conditions de l'octroi d'un tel soutien doivent être strictement définies dans le contrat de subvention, pour éviter que le **bénéficiaire de la subvention n'exerce un pouvoir d'appréciation.**

Ensuite, la section dédiée dans l'**Annexe II – Conditions générales applicables aux contrats de subvention conclus dans le cadre des actions extérieures de l'Union européenne** concernant le système de soutien financier à des tiers précise des obligations supplémentaires (les points 10.7 and 10.8 méritent particulièrement d'être gardés en mémoire).

Le DEVCO Companion, section 19.2.10.2 apporte également des références utiles concernant le soutien financier à des tiers.

Encart 4. Article 10 – Mise en œuvre (de 10.4 à 10.8)

10.7 Le coordinateur fournit dans son rapport à l'administration contractante **un compte rendu complet et détaillé de l'attribution et de la mise en œuvre de tout soutien financier**. Ces rapports doivent fournir, entre autres, des informations sur les procédures d'octroi, les identités des bénéficiaires de ces soutiens financiers, les montants octroyés, les résultats atteints, les problèmes rencontrés et les solutions trouvées, les activités effectuées ainsi qu'un calendrier des activités devant encore être exécutées.

10.8 Le(s) bénéficiaire(s) veillent autant que nécessaire à ce que les conditions qui leurs sont applicables en vertu des articles 3 (**responsabilité**), 4 (**conflit d'intérêts**), 5 (**confidentialité**), 6 (**visibilité**), 7 (**propriété et utilisation des résultats de l'action et des actifs**), 8 (**évaluation et suivi de l'action**) et 16 (**comptabilité et contrôles techniques et financiers**) des présentes conditions générales soient également applicables aux tiers attributaires d'un soutien financier.

Avant d'imposer l'activité « soutien financier à des tiers » ou de la soutenir fortement, il convient de souligner que la charge de travail de la gestion des contrats et des subventions est en fait « transférée » au bénéficiaire principal/coordonateur du projet. Cela représente une quantité importante de travail, des défis et des risques financiers sérieux puisque le bénéficiaire principal endosse la responsabilité pour les « tiers ». Ce qui signifie que si l'un des tiers a des coûts inéligibles ou un problème de facturation, c'est le bénéficiaire principal qui ne sera pas remboursé.

- **Couverture géographique (2.1.4)**

La couverture géographique des actions peut également être adaptée à la situation du pays ou à la stratégie de la Délégation, qu'il s'agisse de cibler des districts, des régions spécifiques ou des catégories de villes.

Par exemple, la Délégation Kirghiz indique dans son Appel à Propositions.

Les actions doivent être mise en place dans les parties rurales du district de Leylek (rayon) de la région de Batken (oblast) de la République Kirghiz.

La Proposition doit identifier et indiquer les villages dans lesquels les actions seront mises en œuvre. Les zones rurales ciblées devront être sélectionnées par les demandeurs en respectant les critères suivants :

- *une part relativement importante de la population considérée comme pauvre et socialement défavorisée (dont les zones concernées par des tensions ethniques) ;*
- *une forte demande de la communauté pour des initiatives de développement social et économique local et pour des activités génératrices de revenus*

- **Durée (2.1.4)**

Dans l'AAP 2014, la durée d'une action devait être comprise entre 24 et 48 mois mais le MAAP 2015-2017 a étendu cette limite : la durée d'une action ne peut être inférieure à **24 mois** et ne peut excéder **60 mois**, pour les OSC comme pour les AL. Cependant, si la durée maximum initiale mentionnée dans les lignes directrices est de 60 mois, aucun avenant ne pourra permettre une extension du contrat de subvention, même en cas de retard.

Dans leurs Appels respectifs, les Délégations de l'UE peuvent déterminer la durée minimum ou maximum, à condition qu'elles restent dans les limites susmentionnées. Seulement dans des cas dûment justifiés, les Délégations de l'UE peuvent financer des actions de moins de 24 mois, avec un minimum de 12 mois.

B. Exceptions, dérogations et problèmes « inattendus »

I – Situation de crise

Suite aux demandes des DUE et à leur évaluation par le Siège, une liste de pays (ou de régions) sont déclarés « en crise » chaque année au mois de juin.

La liste actuelle comporte 33 pays⁷ et est valable du 01/07/2015 au 30/06/2016. La déclaration de crise peut, dans certains cas, n'être appliquée qu'à une zone particulière d'un pays.

Pour les DUE concernées, des procédures flexibles peuvent s'appliquer.

En substance, on entend par « procédures flexibles » la possibilité de s'écarter des règles de l'UE applicables aux procédures d'appel à la concurrence ou d'attribution de subventions telles que reflétées dans le Guide pratique des procédures contractuelles dans le cadre des actions extérieures de l'UE. Il est également possible d'appliquer des dérogations aux autres règles fixées dans le PRAG ou dans le DEVCO Companion (règles d'origine et de nationalité, preuve du non-remboursement des taxes, etc.).

Une fois qu'une décision déclarant une situation de crise a été prise, le pouvoir adjudicateur **dispose de la base juridique pour attribuer directement des contrats de subvention et des marchés de services, de fournitures et de travaux dans la région et au cours de la période couvertes par cette décision⁸.**

⁷ Afghanistan, Bangladesh, Burundi, Cameroun, République Centrafricaine, Comores, République Démocratique du Congo, République Démocratique de Corée du Nord, Gambie, Guinée Bissau, Guinée Conakry, Haïti, Irak, Kenya, Liberia, Madagascar, Maldives, Mali, Mauritanie, Myanmar, Népal, Niger, Nigeria, Ouganda, Pakistan, Rwanda, Sierra Leone, Somalie, Soudan du Sud, Soudan, Tchad, Yémen, Zimbabwe

⁸ L'attribution directe de subventions en situation de crise est régie par l'article 190, paragraphe 1, des règles d'application et pour les marchés publics, par l'article 266, paragraphe 1, l'article 268, paragraphe 2, et l'article 270, paragraphe 1, deuxième alinéa, des règles d'application. Il convient de rappeler qu'après l'adoption de la décision déclarant une situation de crise, le recours aux procédures négociées ou à l'attribution directe de subventions pour les contrats relevant du champ d'application de cette décision repose déjà sur une base juridique (des justifications supplémentaires ne sont donc pas nécessaires).

II – Attribution Directe hors contexte de crise

Le MAAP 2015-2017 (Annexes I et II) prévoit l'attribution directe de subventions en tant que modalité de mise en œuvre, suivant l'article 190(1)(f) de la Régulation (EU) No 1268/2012 et la section 6.4.2 du PRAG, « Subventions attribuées sans Appel à Propositions (attribution directe) ».

Le PRAG décrit les circonstances ou situations spéciales qui peuvent justifier l'utilisation de cette procédure.

L'attribution directe de subventions est possible :

- Lorsque la subvention est attribuée au bénéfice d'un organisme se trouvant dans une situation de **monopole** de droit ou de fait, dûment motivée dans la décision d'attribution correspondante. Par monopole de droit ou de fait, il faut entendre que le bénéficiaire, qui peut être le cas échéant un consortium :
 - jouit d'une compétence exclusive dans le domaine d'activité et/ou la zone géographique concernés par la subvention, en vertu de la loi applicable; ou
 - est la seule organisation qui (i) opère ou (ii) est capable d'opérer dans le domaine d'activité et/ou la zone géographique concernés par la subvention en raison de toutes circonstances de fait ou de droit.
- Pour des actions ayant des caractéristiques spécifiques requérant l'implication d'une entité en raison de ses **compétences techniques**, son **haut degré de spécialisation** ou sa **capacité administrative**, à condition que les actions concernées ne tombent pas dans le champ d'application d'un appel à propositions. Ces cas devront être dûment justifiés dans la décision d'attribution.
- Dans les cas de la recherche et du développement technologique, les entités identifiées dans le programme annuel de travail, dès lors que l'acte de base prévoit expressément cette possibilité et à condition que le projet ne tombe pas dans le champ d'application d'un appel à propositions.

Ces critères ont été traduits dans le MAAP 2015-2017 qui précise que « les Délégations de l'UE peuvent attribuer des subventions directement si cela est justifié par le contexte local et est pertinent pour permettre la réussite des objectifs de l'action ».

L'Annexe I (OSC) précise que « la priorité sera donnée aux **plateformes représentatives nationales d'Organisations de la Société Civile originaires des pays partenaires de l'UE** où l'action est mise en œuvre, dans le but de renforcer leurs capacités opérationnelles et institutionnelles, en accord avec les objectifs globaux du Programme Thématique OSC-AL ».

L'Annexe II (AL) précise que « les Délégations de l'UE peuvent attribuer des subventions directes aux **Associations Nationales représentatives d'Autorités Locales** (entités légales ou groupes sans personnalité légale) **originaires des pays partenaires de l'UE** où l'action se déroule dans le but de renforcer leurs capacités institutionnelles et opérationnelles ».

Dans les deux cas, de telles subventions peuvent potentiellement être attribuées à travers une Convention Cadre de Partenariat. Le PRAG 2016 fournit les modèles à suivre dans

l'Annexe **E12a** (*Convention Cadre de Partenariat*) pour l'accord politique et l'Annexe **E12b** (*Convention Cadre de Partenariat – Convention Spécifique*) pour la subvention.

D'un point de vue formel, l'attribution directe nécessite l'accord préalable du **Chef de Délégation**, tel qu'indiqué dans l'Annexe H2c (Liste des cas nécessitant un accord préalable).

Une discussion préalable avec la DEVCO B2 à propos de la pertinence de l'attribution directe d'une subvention dans le cadre du Programme OSC-AL est recommandée.

Encart 5. Définir le Partenariat Stratégique

La Base Légale - Article 121 (EU FR) et Article 178 (RAP)

Les Partenariats Stratégiques peuvent être établis et régulés à travers une Convention Cadre de Partenariat (CCP) – un mécanisme de coopération de long terme avec des partenaires stratégiques – qui est structurée à deux niveaux :

- POLITIQUE : les **Conventions Cadres de Partenariats** définissent les rôles et responsabilités respectives de la Commission/Délégation et de son partenaire pour la mise en œuvre du partenariat
- OPÉRATIONNEL : la **Convention Spécifique** (de subvention) définit les termes opérationnels du partenariat spécifique, essentiels pour atteindre les objectifs et priorités politiques communs des partenaires.

- La durée du partenariat ne peut excéder quatre ans, sauf cas exceptionnels, justifiés par la nature particulière du sujet du partenariat cadre
- Principes de transparence et de traitement égal des demandeurs
- Doivent être considérés comme des subventions en matière de programmation, avec publication *ex ante* et attribution
- Les subventions spécifiques basées sur les conventions cadres de partenariat doivent être attribuées en accord avec les procédures définies dans le partenariat et en accord avec la Régulation Financière.

Convention Cadre de Partenariat (CCP) – Partie Politique **(Annexe du PRAG - E12a)**

- *Préambule* : Création d'une coopération stratégique et de long terme entre une Délégation de l'UE et des partenaires stratégiques, en fonction de la politique européenne
- *Plan Stratégique*: les objectifs et priorités politiques communes pour le partenariat stratégique, sur la base de la stratégie pluriannuelle du Partenaire
- *Annexes*
 - Conditions Générales
 - Modèle spécifique de la convention de subvention
 - Rapport narratif du processus politique et des opérations (dans le cas d'une subvention)
 - Rapport financier
- Pas de référence à un financement puisque la CCP ne constitue pas une

obligation pour l'UE de fournir des fonds au partenaire

***Convention Spécifique de Financement – Partie Opérationnelle
(Annexe du PRAG - E12b)***

- Ce document définit les termes opérationnels de la stratégie de partenariat, essentiels pour atteindre les objectifs et priorités politiques communs entre l'UE et une Association d'Autorités Locales ou une plateforme d'OSC.
- Subvention pour Action ou Subvention pour Fonctionnement
- Durée de la Convention Spécifique : pour une subvention pour action, jusqu'à 48 mois, pour une subvention de fonctionnement, au maximum pour 12 mois (liée au programme de travail annuel du Partenaire)
- la Convention Spécifique inclut les documents suivants:
 - Description de l'action : objectifs (liés au CCP), activités, groupes ciblés/bénéficiaires, localisation, résultats, indicateurs, durabilité, ressources humaines, plan de travail ;
 - Cadre Logique ;
 - Budget

III – Réallocation de fonds non-utilisés entre Délégations

Le MAAP OSC-AL 2015-2017 (Fiches Action 1 pour OSC et 2 pour AL) précise les enveloppes financières OSC et/ou AL allouées à chaque pays.

Le Programme thématique est financé via deux lignes budgétaires différentes :

- **BL 21 02 08 01** qui finance les actions proposées par les OSC ou les associations d'OSC (les co-demandeurs sont autorisés, OSC comme AL)

- **BL 21 02 08 02** qui finance les actions proposées par les AL ou les associations d'AL (les co-demandeurs sont autorisés, OSC comme AL)

Comme indiqué précédemment, le transfert des fonds entre les enveloppes OSC et AL est impossible puisqu'elles proviennent de deux lignes budgétaires différentes.

Cependant, entre juin et décembre A + 1, plusieurs exercices de réaffectation des fonds sont mis en œuvre.

Si une Délégation n'est pas en position de pouvoir engager tous ses fonds, OSC ou AL, il est possible de les « renvoyer » au Siège. Dans la situation contraire, si une Délégation considère qu'elle a reçu davantage de bonnes propositions que de fonds disponibles, elle peut demander de ressources additionnelles pour pouvoir instruire de nouveaux contrats. Afin de permettre cet exercice de réallocation, une phrase standard doit être incluse dans les lignes directrices des Appels à Propositions précisant que « **L'autorité contractante se réserve la possibilité de ne pas attribuer tous les fonds disponibles. De même, ce montant pourrait être augmenté si des fonds additionnels devenaient disponibles** » (section 1.3).

Les ajustements peuvent être opérés entre plusieurs Délégations, tout en respectant les deux lignes budgétaires : les fonds OSC récupérés peuvent seulement être attribués à des

projets OSC, et il en va de même pour les AL. Toutes les réallocations sont effectuées par la DEVCO B2, qui arbitre les différentes priorités.

Les Délégations de l'UE souhaitant participer à cet exercice doivent s'adresser à leur **correspondant** à la B2.

C. Mesures complémentaires

Les mesures complémentaires existent à deux niveaux (1) au niveau du Programme, avec des fonds gérés par le Siège et (2) au niveau du Pays, avec des fonds gérés par la Délégations.

Au niveau Programme (1), le MAAP 2015/2017 indique que « les Mesures complémentaires pour les Organisations de la Société Civile et les Autorités Locales, telles que prévues dans l'article 10 de la Régulation ICD et de l'Article 3 des Règles Communes de Mise en œuvre, visent à couvrir des dépenses associées à la préparation, au suivi, au monitoring, à l'évaluation, aux activités d'audit liées à **la mise en œuvre du programme et à la réalisation de ses objectifs**. De telles mesures (audits, évaluations, identifications, études, meetings, sessions d'information, évènements spéciaux de sensibilisation, publications, activités de formations ou autres dépenses pour de l'assistance technique et administrative, dont le paiement des intérêts pour les paiements retardés, etc.) contribuent à la bonne gestion du programme, à la réalisation des résultats et objectifs escomptés et à l'évaluation, à l'analyse et au compte-rendu des impacts ». Parmi les activités possibles, une *Facilité* pour appuyer les Délégations avec l'évaluation des Appels à propositions peut être financé sur le budget des mesures complémentaires du Programme.

Au niveau des pays (2), les mesures complémentaires sont donc financées par les allocations OSC-AL avec un maximum de 5% pour chaque allocation. Tout d'abord, il convient de préciser l'information réglementaire suivante importante : lorsqu'une DUE reçoit des fonds à la fois de la ligne budgétaire OCS et de la ligne AL, les mesures complémentaires doivent représenter **5% de chaque allocation** et ne pas être seulement imputées à une seule ligne budgétaire. L'utilisation des mesures complémentaires est néanmoins flexible et dépend de la stratégie de la DUE : une Délégation peut décider de consacrer l'intégralité des 5% au Programme dans son ensemble, en regroupant ses fonds, peut allouer de plus petits montants à diverses mesures ciblant uniquement les OSC ou les AL, peut seulement investir dans des activités de renforcement de capacités ou de mise en œuvre des fonds, ou peut utiliser la majorité de l'enveloppe à des fins stratégiques.

Considérant cette marge de manœuvre et ce potentiel d'expérimentation, le Siège a demandé à être informé des expériences menées par les Délégations, afin de pouvoir les capitaliser et diffuser les bonnes pratiques.

Ensuite, la flexibilité de destination des mesures complémentaires est plus limitée : elles doivent couvrir des activités qui **bénéficient directement aux organisations/partenaires** ciblés par le Programme du pays, telles que des sessions de consultation, d'informations sur les Appels à Propositions, de support technique pour PADOR, de cartographie locale et d'études, de séminaires de formations et d'ateliers liés au Programme, d'études de

capitalisation, d'évaluation du programme au niveau du pays et/ou autres activités visant à renforcer les acteurs.

L'évaluation des propositions reçues ou des audits ne peuvent ainsi pas être financés par les 5% et les Délégations doivent demander des financements *ad hoc* au siège pour financer ce type d'activités *via* les mesures complémentaires du Programme.

Les Délégations qui n'ont plus de fonds disponibles à travers leur 5% ou qui n'ont pas de fonds pour une année donnée mais qui souhaitent initier une activité au bénéfice des acteurs ciblés par le Programme peuvent également demander des financements *ad hoc via* les mesures complémentaires du Programme.

Ces mesures complémentaires peuvent être mobilisées en amont de l'Appel, pendant l'Appel ou en aval de l'Appel.

Les sections suivantes présentent les utilisations conventionnelles et non-conventionnelles des mesures complémentaires. En effet, les efforts peuvent soit être portés sur des questions techniques ou de gestion, soit sur des enjeux plus stratégiques et de long terme.

Dans tous les cas, il s'agit de solliciter de l'expertise, interne ou externe à la Délégation, pour trouver un point d'entrée approprié pour le TALD.

I – Pour préparer l'Appel – en amont

Dans ce cas, les mesures complémentaires peuvent être utilisées lors de la phase d'identification, afin d'élaborer l'Appel et de mettre en œuvre un programme cohérent et contextualisé.

Les Délégations peuvent commander des recherches ou études soit sur les dynamiques État Central/AL/OSC, soit sur les processus de décentralisation, sur des thèmes ou territoires spécifiques, ou pour établir une cartographie locale.

Des consultations préparatoires peuvent également être organisées afin d'identifier un certain nombre de problèmes ou d'enjeux à aborder spécifiquement dans l'Appel suivant. En organisant une discussion relativement ouverte et en associant – jusqu'à un certain point – des OCS ou AL locales, des ONG internationales ou même des États Membres, la Délégation peut non seulement bénéficier de leurs points de vue et compréhension des besoins et de la situation locale, mais également « justifier » la décision de restreindre le champ de l'Appel et de cibler des territoires/thèmes/acteurs spécifiques, par la suite.

Pour que la discussion soit productive, il est suggéré d'envoyer des informations préalables et des documents de travail en amont, comme le MAAP, les Fiches Actions, les Feuilles de Route ou des études internes qui peuvent être officiellement transmises et rendues publiques.

Ensuite, poser clairement le cadre de la discussion, les résultats escomptés, la marge de manœuvre existante pour adapter le Programme (ainsi que les contraintes légales et les éléments non-modifiables) ou expliquer les prochaines étapes peut aider à éviter l'accumulation des demandes difficiles à « prioriser » et l'élaboration d'une « liste de vœux ».

Des rencontres plus régulières peuvent également être organisées, afin d'informer et de discuter des différentes phases du cycle de programmation.

Un autre usage fréquent des mesures complémentaires en amont des Appels concerne la formation des potentiels demandeurs, soit sur la phase de candidature-même ou sur des problèmes techniques lors de séminaires. Les problèmes techniques peuvent être généraux (suivi et évaluation par exemple) ou peuvent être liés à un secteur particulier.

Enfin, la traduction des lignes directrices des Appels à Propositions et d'autres documents pertinents dans la langue du pays peut être utile pour essayer au minimum d'atteindre et d'informer le plus d'organisations possibles, qui autrement n'auraient pas été averties de cette opportunité. Il est néanmoins important d'insister auprès des potentiels demandeurs sur le fait que la demande ainsi que les documents contractuels, dont les rapports de suivi, doivent être fournis uniquement dans les langues officielles de l'UE. Toute traduction non-officielle doit également mentionner clairement que la version originale prime sur les versions traduites.

II – Pendant l'Appel

Pendant l'Appel, des sessions d'information sont souvent organisées par les Délégations, où le Programme et sa vision sont expliqués et « vulgarisés ». Outre ces sessions, plusieurs mesures pour communiquer autour de l'Appel peuvent être mises en œuvre : la publication de l'Appel dans les journaux, la diffusion d'une annonce à la radio expliquant l'Appel, etc. Une large diffusion de ces facilités et des informations liées à l'Appel doit être assurée, à travers les moyens de communication officiels de la Délégation, mais également à travers les médias locaux.

Il est également possible d'embaucher un Assistant Technique et de mettre en place un service d'assistance aux demandeurs présélectionnés⁹ pour rédiger leur formulaire complet de demande, ce qui permet à la fois de proposer des projets mieux construits et de construire les capacités des partenaires.

Encart 6 : Renforcer les capacités au-delà des procédures de l'UE

Les mesures complémentaires sont parfois mobilisées pour former des OSC ou des autorités locales à l'amélioration de la qualité de leur demande de subvention. En les élaborant de façon stratégique, ce type de formations peut réellement améliorer les capacités de gestion de projet des bénéficiaires au-delà de « l'écriture intelligente (*smart*) des propositions » et des procédures de gestion de contrat et de budget de l'UE.

Au Guatemala, tous les gouvernements locaux dont les notes succinctes de

⁹ « Demandeurs présélectionnés » se réfère aux demandeurs - dans un appel à propositions restreint - dont les notes succinctes de présentation ont été positivement évaluées et qui ont été invités à soumettre leur formulaire complet de demande.

présentation de l'Appel à Propositions avaient été retenues ont reçu une formation complète sur la gestion de projet, mise en place par un institut de formation reconnu. Cet institut a adapté sa formation de gestion de projet standard pour travailler avec de vrais exemples de projets de développement local sur le terrain lors du cours, et la Délégation de l'UE a présenté la session sur les procédures et sur l'évaluation des propositions.

En même temps, cette formation sur plusieurs jours s'appuyait sur les standards internationaux de gestion de projet et a transmis les compétences nécessaires à la bonne formulation et à la gestion de projet. Non seulement la qualité moyenne des projets s'est clairement améliorée mais les participants ont également beaucoup apprécié le fait qu'ils puissent suivre cette formation professionnelle et qu'ils aient reçu un certificat internationalement reconnu en compétences de gestion de projet.

Puisque les mesures complémentaires au niveau pays ne peuvent couvrir des activités ou dépenses destinées à aider les Délégations à gérer le Programme, l'assistance technique pour l'évaluation des propositions ou des audits ne peuvent être financés qu'à travers les facilités opérationnelles gérées par le Siège et la B2.

III – Après l'Appel

Une fois que les subventions ont été accordées, les mesures complémentaires financées *via* les 5% et ciblant directement les Délégations peuvent néanmoins faciliter indirectement le travail des Délégations. Par exemple, une Assistance Technique peut être pourvue pour soutenir et aider les bénéficiaires à rédiger de meilleurs rapports ou à mieux gérer leur budget. Certaines Délégations choisissent également d'apporter un appui aux bénéficiaires et coordinateurs des projets pour qu'ils retravaillent leur cadre logique, identifient des résultats plus cohérents et des activités plus réalistes. Un Assistant Technique peut être embauché pour proposer des sessions de formation individuelles et adaptées, construisant avec les coordinateurs, de façon participative, de nouvelles méthodes et versions des actions, tout en en profitant pour rappeler les obligations contractuelles de l'UE.

En général, les formations, coaching, événements de mise en réseau, échanges d'expériences ou visites de terrain à l'étranger (soit en Europe, soit dans les pays voisins) peuvent être financés.

Ces types d'activités fonctionnent mieux si les portfolios d'actions et de projets sont cohérents, puis les discussions et l'apprentissage entre paires sont potentiellement plus riches si les bénéficiaires sont actifs dans des domaines proches, s'ils sont confrontés à des défis similaires ou s'ils sont engagés avec le même type de bénéficiaires finaux.

Les formes de soutien peuvent également être déterminées *a posteriori*, après discussions et échanges avec les bénéficiaires, en leur demandant directement ce dont ils ont besoin.

IV – Exemples d'utilisations créatives et « non-conventionnelles » des mesures complémentaires

Avant de développer les exemples du Brésil et de l'Équateur, qui sont plus stratégiques et de long terme, une simple mesure « innovante » peut être d'annoncer qu'une Autorité Locale a reçu des fonds de la Délégation de l'UE pour une action en expliquant en quoi elle consiste pour que les citoyens en soient informés et qu'ils puissent potentiellement jouer un rôle de « garde-fou » informel et suivre sa mise en œuvre.

Les Mesures complémentaires peuvent également aider à mobiliser des acteurs (locaux, nationaux ou internationaux) au-delà du Programme Thématique, pour sensibiliser l'opinion publique, établir des alliances avec d'autres partenaires de développement, attirer l'attention sur des enjeux chers à l'Union Européenne. Par exemple, il est envisageable d'insister sur l'autonomisation des acteurs locaux, l'amélioration de la visibilité de la Délégation dans le pays hôte ou de mettre l'accent sur des sujets abordés à travers le Programme Thématique pour permettre la diffusion de solutions locales et leur prise en compte dans les politiques nationales, entre autres.

En **Équateur**, la Délégation de l'UE a soutenu l'organisation et l'opération « *Table-Ronde nationale pour la gestion des déchets solides* », réalisant que les acteurs locaux impliqués dans la gestion des déchets – soutenus depuis des années à travers le Programme Thématique – ne parvenaient ni à atteindre les niveaux supérieurs de gouvernement ni à partager leur expérience ou à plaider pour des changements de réglementations nationales. Des fonds ont donc été alloués pour soutenir la création d'une entité de consultation permanente à laquelle participent le gouvernement national, les gouvernements locaux, les OSC et les partenaires de développement. Leurs recommandations sont maintenant à la fois entendues et prises en compte.

Au **Brésil**, les Mesures complémentaires ont été mobilisées pour augmenter la visibilité de l'UE dans le pays.

Par exemple, la Délégation a produit de courtes vidéos (de 5, 12 et 30 minutes) sur l'expérience gagnée à travers la mise en œuvre de projets de développement financés par les Appels précédents – à la fois pour les OSC et les AL. Les objectifs de cette initiative étaient doubles :

- i) Documenter les expériences et les leçons tirées et partager ces expériences avec de potentiels demandeurs des prochains Appels à Propositions du Programme Thématique
- ii) Accroître la visibilité de la Commission Européenne au Brésil ; ces courtes vidéos ont été projetées lors des expositions de la Conférence Annuelle des Préfets ainsi qu'au moment de la Coupe du Monde de Football sur le site internet de la Délégation

Dans ce cas également, ces mesures soutiennent les efforts de plaidoyer puisqu'elles permettent de communiquer sur des expériences réussies et de participer ainsi à la diffusion de ces approches.

Encart 7. Fiche Action pour les Mesures Complémentaires (MAAP 2015-2017, Annexe 7) – Niveau Programme / Siège

Objectif 1 – Interventions dans les pays

Un montant indicatif d'**1 million d'euros** sera utilisé pour financer un contrat de service pour assister les Délégations de l'Union Européenne dans la mise en œuvre de la priorité 1 du Programme thématique OSC-AL dans les pays partenaires (2^{ème} trimestre 2017).

Autres soutiens aux OSC-AL (études, audits, Assistance Technique, etc.) ;

Un montant indicatif de **550 000 euros** sera utilisé pour financer le rapport intermédiaire du Programme Thématique OCS-AL dans le but de contribuer au rapport intermédiaire de l'ICD prévu dans l'article 17 des Règles Communes de Mise en Œuvre (1^{er} semestre 2016).

En plus des initiatives décrites ci-dessus, d'autres contrats pourront être passés pour faire des évaluations, études et/ou assistance technique à l'échelle du programme, dont des actions de communication et visibilité, pour un montant indicatif de **5 324 924 euros** (en fonction des besoins).

Enfin, environ 180 audit extérieurs seront financés pour des projets individuels. Un montant indicatif de **2 250 000 euros** sera utilisé pour financer ces contrats.