
Responsabilité financière des organisations de la société civile

Renforcer la coopération avec les
institutions de l'Union européenne



ANALYSE APPROFONDIE

La présente analyse met en lumière les efforts déployés par l'Union européenne en vue d'améliorer la responsabilité financière des organisations de la société civile ainsi que les outils d'autorégulation dont ces dernières se sont dotées afin de prouver aux parties prenantes (donateurs, institutions, opinion publique) qu'elles s'acquittent de l'obligation de rendre compte de leurs activités financières.

PE 556.992

ISBN 978-92-823-6821-3

doi: 10.2861/039051

QA-01-15-229-FR-N

Manuscrit original en anglais achevé en mai 2015.

Traduction achevée en juillet 2015.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2015.

Crédits photos: © Miriam Dörr /Fotolia.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank/fr> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

RÉSUMÉ

La notion d'«organisations de la société civile» (OSC) a remplacé celle de «tiers secteur» qui englobait toutes les formes d'organisation collective créées en dehors de la sphère commerciale et gouvernementale. Ces dernières décennies, le nombre des OSC a augmenté et l'influence que celles-ci exercent sur l'élaboration des politiques européennes et internationales s'est renforcée.

L'organisation non gouvernementale (ONG) est la forme d'OSC la plus connue. On estime qu'environ 40 000 ONG opèrent au niveau international. L'annuaire annuel de l'Union des organisations internationales répertorie environ 1 200 nouvelles entrées chaque année (ce chiffre inclut également les organisations intergouvernementales).

Les institutions publiques, mues par la nécessité de renforcer leur légitimité, ont délégué de plus en plus de fonctions aux OSC. Parallèlement, les OSC ont amélioré leur accès au financement public. Selon l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), les ONG qui opèrent au niveau international déboursent des montants supérieurs à ceux de l'aide au développement fournie par les Nations Unies (ONU) et canalisent environ deux tiers de l'aide d'urgence versée par l'Union européenne (UE).

Vu notamment l'amélioration de leur accès au financement public et le renforcement de leur relation avec les pouvoirs publics, les OSC sont tenues de démontrer qu'elles utilisent les ressources qui leur sont accordées de manière efficace, responsable et transparente, par exemple en adoptant des politiques de transparence budgétaire et en assurant leur solvabilité financière.

L'intérêt de l'Union européenne pour la réglementation des OSC est relativement récent. À l'heure actuelle, le cadre juridique qui régit la responsabilité financière des OSC comprend deux «catégories» de normes: celles qui régissent l'attribution des marchés publics et l'octroi des subventions, et celles qui régissent la transparence et l'ouverture. La première catégorie comporte les règles applicables aux marchés publics et au (co)financement des projets portés par les OSC; la seconde catégorie est constituée par l'initiative européenne en matière de transparence financière (IET) et par le registre commun de transparence (RCT). L'IET regroupe toutes les informations relatives aux fonds de l'Union dans une seule base de données. Le RCT rassemble les informations produites par les diverses organisations (y compris les OSC) qui exercent des activités de lobbying auprès de l'Union européenne et qui s'enregistrent volontairement.

Tracer les limites de la responsabilité financière des OSC et réprimer efficacement les cas de fraude ou de mauvaise gestion financière reste un exercice difficile. Pour commencer, la réalité globale des OSC est encore largement incomprise au niveau de l'Union européenne (ce qui explique l'absence de définition juridique des OSC au niveau européen). Cela se traduit par une absence de définitions juridiques claires et, plus généralement, par une opacité des informations disponibles sur les OSC dans les bases de données de l'Union. De plus, comme les OSC sont des «entités privées», elles ne sont pas soumises aux mécanismes et normes d'intégrité qui s'appliquent aux institutions publiques, notamment aux contrôles internes et externes. Enfin, une charge administrative importante imposée aux OSC pourrait, à terme, contrecarrer les efforts déployés par l'Union européenne pour combattre leur mauvaise gestion financière.

À de nombreux égards, la question de la responsabilité financière des OSC s'apparente à un dialogue de sourds: les réformes proposées par les institutions de l'Union européenne ont été reportées, n'ont pas produit les résultats escomptés ou se sont heurtées à la farouche opposition des OSC. Parallèlement, les instruments d'autorégulation (notamment les politiques de sélection des donateurs, l'autocontrôle, les codes de conduite et les normes) développés par les OSC pour renforcer leur responsabilité financière n'ont pas été reconnus officiellement par les institutions européennes: ils s'attirent donc les foudres des critiques.

TABLE DES MATIÈRES

1	Le casse-tête des organisations de la société civile	4
1.1	Dénominations et conceptions des organisations de la société civile	4
1.1.1	Le débat universitaire	4
1.1.2	Le niveau institutionnel.....	5
1.1.3	La croissance du tiers secteur au niveau international.....	6
1.1.4	La croissance du tiers secteur au niveau européen.....	8
1.1.5	La croissance des collectes de fonds.....	9
1.1.6	L'incidence économique de la croissance du tiers secteur.....	10
1.2	Les organisations de la société civile et le secteur public.....	11
1.2.1	Renforcement des partenariats, des financements et des critiques	12
1.3	Des origines à Lisbonne: les OSC en Europe	13
1.3.1	Des origines à l'«européanisation» des affaires sociales.....	13
1.3.2	De Maastricht à Lisbonne:	14
2	La responsabilité financière du tiers secteur	16
2.1	Responsabilité: vue d'ensemble générale	16
2.1.1	Inquiétudes concernant la responsabilité financière des OSC	17
2.1.2	Solutions «internes» pour renforcer la responsabilité: sélection des donateurs et autocontrôle.....	18
2.1.3	Normes et codes de conduite	19
3	Le cadre juridique européen	21
3.1	Financement du tiers secteur: marchés publics et contributions financières....	21
3.2	Règles générales et règles particulières à un secteur/programme applicables aux subventions	22
3.2.1	Règles de simplification et responsabilité financière	23
3.2.2	Règles applicables aux conflits d'intérêts	23
3.2.3	Règles sectorielles/particulières à un programme	24
3.3	Transparence des financements de l'Union européenne.....	25
3.3.1	L'initiative européenne en matière de transparence et la prévention du terrorisme	25
3.3.2	Le système de transparence financière	26
3.3.3	Le Registre commun de transparence	28
3.3.4	Bases de données sectorielles	29
3.4	Le système des contrôles	30
4	Quelles sont les perspectives?	31
4.1	Une définition unique du tiers secteur	32
4.2	La charge administrative	33
4.3	Transparence vis-à-vis du public	33
4.4	Normes d'éligibilité aux subventions	34
5	Principales références	35

Liste des principaux acronymes utilisés

ABAC:	Système de comptabilité et d'information financière de la Commission
CONECCS:	Base de données Consultation, Commission européenne et Société civile
CE:	Communauté européenne
CCE:	Cour des comptes européenne
ECHO:	Service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne
ECOSOC:	Comité économique et social des Nations Unies
FSE:	Fonds social européen
IET:	L'initiative européenne en matière de transparence
UE:	Union européenne
GAFI:	Groupe d'action financière
RF:	Règlement financier
STF:	Système de transparence financière
PIB:	Produit intérieur brut
HAP:	Partenariat pour la redevabilité humanitaire
CRI:	Croix-Rouge internationale
RCT:	Registre commun de transparence
CFP:	Cadre financier pluriannuel
ONG:	Organisation non gouvernementale
OLAF:	Office européen de lutte antifraude
PPP:	Partenariat public-privé
QUANGO:	Organisation non gouvernementale quasi autonome
RAP:	Règles d'application du règlement financier
TUE:	Traité sur l'Union européenne
TFUE:	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
ONU:	Organisation des Nations Unies
WANGO:	Association internationale des organisations non gouvernementales
BM:	Banque mondiale
OWT:	One World Trust

1 Le casse-tête des organisations de la société civile

1.1 Dénominations et conceptions des organisations de la société civile

Le terme «tiers secteur» est généralement utilisé pour désigner toutes les entités qui ne sont pas des entreprises ou qui ne relèvent pas du secteur public. Cependant, les conceptions et les dénominations permettant d'identifier les organisations du «tiers secteur» divergent fortement. Dans les cercles universitaires, professionnels et publics, on débat depuis longtemps pour déterminer les organisations qui, parmi la multitude d'entités qui coexistent sous l'appellation de «société civile», doivent être regroupées dans le «tiers secteur» ou répertoriées différemment. Dans ce dernier cas, les vues divergent quant à la taxonomie à adopter pour classer au mieux ces entités. Le problème des définitions n'est pas purement rhétorique. La manière dont sont tracées les frontières qui délimitent la société civile peut avoir des implications directes en matière de réglementation¹.

Le terme «organisation non gouvernementale» (ONG) est, de loin, le plus utilisé par les spécialistes et les institutions². Cela dit, c'est le terme **«organisation de la société civile»** (OSC) qui sera privilégié dans le cadre de cette analyse. Cette appellation est particulièrement en vogue dans le domaine de l'efficacité de l'aide, où l'on a souvent besoin d'un terme de portée plus large que «ONG». Dans le cadre de la présente analyse, ce terme semble être le plus adéquat: il correspond à la définition extensive actuellement en usage au niveau européen pour désigner l'aide financière apportée à la société civile européenne. Le terme «OSC» sera donc utilisé pour désigner toutes les formes d'organisation collective qui ne relèvent pas du secteur public ou du secteur privé, comme on les désigne traditionnellement.

1.1.1 Le débat universitaire

Au niveau universitaire, **deux grandes écoles de pensée** s'intéressent à la définition des OSC. La première est connue sous le nom d'«école américaine» et est incarnée par le Johns Hopkins Center for Civil Society Studies, un centre de recherche créé en 1991³. L'approche de l'école américaine peut être résumée comme suit: l'accent est mis sur les composants de chacun des secteurs de l'économie nationale, y compris les OSC. En revanche, l'école de pensée connue sous le nom d'«école européenne» privilégie une

¹ Prenons l'exemple du concept de «travail non rémunéré». En fonction de la définition de la notion «à but non lucratif», le travail non rémunéré peut être considéré comme un travail exercé à titre bénévole ou comme un travail forcé (voire illégal). Il va sans dire qu'en fonction des cas, des règles complètement différentes s'appliquent.

² Il convient peut-être de souligner que la catégorie «ONG» doit être distinguée de celle d'«acteur non étatique». Cette différence découle du caractère non lucratif des ONG et de leur structure organisationnelle élémentaire par rapport à l'autre catégorie. En fait, le terme «acteur non étatique» peut être considéré comme une catégorie fourre-tout qui regroupe tous les acteurs privés sociaux ou non gouvernementaux, indépendamment des différences de taille, de durée, de répartition et de champ d'application de leurs activités.

³ Les spécialistes américains ont une longue tradition de recherche dans ce domaine, ainsi qu'en témoigne le fait qu'ils ont forgé la notion «à but non lucratif». Voir Evers, A., Laville, J. L., *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar Press, 2004. Des progrès importants vers la définition du tiers secteur ont été réalisés depuis 1976, lorsque l'université de Yale a demandé à 150 chercheurs de définir la base théorique des organisations à but non lucratif.

approche plus analytique. Les spécialistes européens se concentrent sur les divers types d'OSC, soulignant leur mode opératoire et analysant la manière dont elles évoluent au fil du temps⁴.

Ces divergences dans les approches scientifiques qui tentent de définir les OSC ont deux conséquences principales. La première concerne l'emplacement de la **ligne de démarcation** entre les deux définitions généralement associées aux OSC, à savoir «à but non lucratif» et «tiers secteur»⁵. Ces divergences dans les débats académiques peuvent, par ailleurs, entraîner un **chevauchement** entre les concepts de «tiers secteur» et de «société civile»⁶.

1.1.2 Le niveau institutionnel

Au niveau institutionnel, la réalité globale des OSC est encore largement incomprise, ainsi qu'en atteste clairement la grande variété terminologique adoptée par les institutions nationales et internationales. Il suffit, pour s'en convaincre, de voir ce qu'il se passe au niveau de l'Union européenne (UE). Dans la législation de l'Union, les OSC sont considérées (ou ont été récemment considérées) comme des «institutions privées à but non lucratif au service des ménages», des «organisations non gouvernementales» (ONG), des «associations à but non lucratif», des «associations/organisations bénévoles» ou, de manière plus générale, comme le «secteur à but non lucratif», le «tiers secteur», voire l'«économie sociale».

Des définitions spécifiques sont également utilisées. La Cour des comptes européenne (CCE), par exemple, estime que l'appellation «acteurs non étatiques» est celle qui définit le mieux les OSC. Dans la base de données Eurostat, les coopératives et les sociétés mutuelles sont associées aux entreprises à but lucratif, puisque toutes ces entités sont considérées comme des «producteurs de marché». Le registre commun de transparence (RCT) du Parlement européen et de la Commission permet à six catégories d'organisations de s'enregistrer, notamment aux «ONG», aux «groupes de réflexion» et aux «institutions universitaires et de recherche». Alors que, dans le RCT, ces catégories sont distinctes des «cabinets de consultants/cabinets d'avocats/consultants indépendants» et des «lobbyistes attachés à une entreprise/association commerciale/professionnelle», elles sont associées à la catégorie «organisations représentant les autorités locales/régionales/municipales,

⁴ Cette particularité peut s'expliquer en partie par le fait que les spécialistes européens n'ont commencé que récemment à s'intéresser à la notion de tiers secteur au niveau européen. Auparavant, les recherches étaient principalement liées au débat national et reflétaient par conséquent les diverses traditions des États européens. Pour une analyse détaillée des divergences qui opposent l'école américaine et l'école européenne sur le tiers secteur, voir Evers, A., Laville, J. L., *The Third Sector in Europe*, Edward Elgar Press, 2004, p. 11.

⁵ Bien que ces deux définitions soient généralement interchangeables, certains spécialistes préfèrent opérer une distinction: ils pensent qu'utiliser indistinctement les termes «à but non lucratif» et «tiers secteur» pourrait prêter à confusion. C'est la raison pour laquelle ils suggèrent de tracer une ligne de démarcation entre les «organisations capitalistes» (c'est-à-dire les entités centrées sur les investissements individuels) et les «organisations socio-économiques» (c'est-à-dire les entités centrées sur la production de richesse collective). Voir *Defining the nonprofit sector*, Salamon, L. M., Anheier, H. K., Manchester University Press, 1995.

⁶ Voir Salamon, L. M., Anheier, H. K., *Defining the nonprofit sector*, Manchester University Press, 1995; Habermas, J., *L'espace public, 30 ans après*, 18 Quaderni, 161, 1992.

autres entités publiques et mixtes»⁷. Le système interne d'information financière et de comptabilité (ABAC) de la Commission permet de classer les entités juridiques dans la catégorie des «organisations à but non lucratif» (OSBL) ou des ONG. En 2013, le système ABAC a enregistré 8 275 OSBL et 2 005 ONG. Cependant, le statut des OSBL (ou des OBL, le cas échéant) est déterminé par un critère objectif: la forme juridique de l'entité, alors que le statut d'une ONG dépend de la déclaration de l'entité concernée et du jugement de l'ordonnateur compétent⁸.

Depuis la fin des années 90, les premières démarches conduisant à une définition commune des OSC au niveau européen ont été entreprises. Prenons l'exemple des ONG: en 1997, une communication de la Commission a pointé cinq éléments caractéristiques des ONG⁹. À la suite de cela, en 2000, un document de réflexion de la Commission a présenté une série de caractéristiques communes que les ONG tendaient à partager¹⁰. Le règlement financier (RF) de l'Union européenne ne propose aucune définition des OSC. Cependant, l'article 125 du RF, qui définit les principes généraux applicables aux subventions, précise qu'à de rares exceptions près, les subventions allouées n'ont pas pour but de dégager des profits. Une définition générale des entités qui, à la différence des entreprises commerciales, ne s'assignent pas de but lucratif peut être tirée de ce principe.

1.1.3 La croissance du tiers secteur au niveau international

Ces dernières décennies, le nombre des OSC a fortement augmenté. Les ONG, par exemple, sont considérées comme la «pointe de l'iceberg» de la société civile internationale¹¹. Bien que l'on ne dispose pas de chiffres précis, on estime qu'environ 40 000 ONG opèrent au niveau international¹². Si l'on tient compte uniquement des ONG auxquelles a été accordé un statut consultatif auprès du Comité économique et social des Nations Unies (ECOSOC), leur nombre est passé **de 2 050 en 2000 à 3 382 en 2010**.

L'ancien Secrétaire général des Nations Unies, Kofi Annan, a déclaré que le XXI^e siècle serait «celui des ONG». Depuis lors, les spécialistes voient dans la croissance du nombre des ONG une «révolution associative mondiale»¹³. Selon des estimations

⁷ Par ailleurs, le RCT ne tient pas compte des «partis politiques». Cependant, toutes les organisations créées ou soutenues par ceux-ci, qui sont engagées dans des activités relevant du champ d'application du registre, sont censées s'enregistrer.

⁸ En réponse à l'invitation lancée par le Parlement européen, cette information a été rendue obligatoire pour tous les nouveaux enregistrements (ou paiements) concernant les entités juridiques qui relèvent de la catégorie «organisations à but non lucratif». Les nouvelles règles sont entrées en vigueur le 16 janvier 2013. Mais les informations à ce sujet ne sont pas encore accessibles au public.

⁹ À savoir: (1) avoir une existence officielle ou institutionnelle; (2) ne pas distribuer de profits; (3) être indépendante des autorités publiques; (4) être gérée de manière désintéressée; (5) et être active dans le domaine public. Voir Commission européenne, *Communication de la Commission sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe*, COM(97) 241 final, 1997.

¹⁰ Le document de réflexion met en lumière les quatre caractéristiques suivantes: (1) le caractère non lucratif de l'entité; (2) le caractère bénévole de l'entité; (3) le statut juridique; (4) l'indépendance par rapport au gouvernement.

¹¹ Voir Edwards, M., *NGO Rights and Responsibilities*, London, 2000.

¹² De nombreuses sources reprennent ce chiffre. Voir, notamment, <http://scenariothinking.org/wiki/index.php/NGOs>.

¹³ Voir Salamon, L., *The Rise of the Non-Profit Sector*, 4 Foreign Affairs, 1994, p. 109.

récentes, **plus d'un tiers des OSC existantes ont établi leur siège dans l'Union européenne ou en Suisse**, mais elles ont des bureaux aux quatre coins de la planète¹⁴.

Comme exposé ci-dessus, on ne dispose d'aucun chiffre précis en ce qui concerne le nombre des OSC. Le répertoire le plus complet à cet égard, l'annuaire publié chaque année par l'Union des organisations internationales, fait état d'environ **1 200 nouvelles entrées chaque année** (ce chiffre englobe toutefois les organisations intergouvernementales). En 1913, l'annuaire recensait 1 083 organisations internationales à but non lucratif; en 2013, ce nombre était estimé à 66 811 (pour la plupart, des ONG créées après 1990)¹⁵.

Il ne faut toutefois pas perdre de vue que ces chiffres incluent une grande variété d'OSC. Dans un souci de clarté, il conviendrait d'opérer une distinction entre les deux grands types d'OSC qui opèrent au niveau international. Le premier type d'OSC regroupe les organisations bien établies et bien connues qui emploient du personnel qualifié, disposent de systèmes de collecte de fonds sophistiqués, et représentent une multitude d'intérêts¹⁶. On peut notamment citer: Greenpeace, Oxfam et Save the Children. Greenpeace a vu le jour en 1971. En 1985, à l'époque où les services secrets français ont coulé le Rainbow Warrior dans le port d'Auckland, l'organisation avait déjà des bureaux dans 17 pays et comptait 1,2 million de membres à travers le monde. Dix ans plus tard, 1 330 personnes travaillaient dans les 43 bureaux de Greenpeace, présents dans 30 pays, et plus de 5 millions de personnes disséminées dans 158 pays soutenaient l'organisation. Les exemples des Amis de la Terre, d'Oxfam et de Save the Children sont tout aussi remarquables. L'organisation «Les Amis de la Terre» a été créée en 1969 et, au début des années 80, elle était déjà présente dans 25 pays (54 au milieu des années 90). Oxfam a été créée en Grande-Bretagne en 1943. En 1960, l'organisation a ouvert une filiale au Canada, suivie peu de temps après par l'ouverture d'une filiale en Australie et en Nouvelle-Zélande. En 2009, Oxfam comptait 13 filiales à travers le monde. Save the Children est probablement l'une des plus grandes OSC au monde. Elle opère actuellement dans 120 pays.

Le second type d'OSC regroupe les petites organisations qui opèrent au niveau national et dont les perspectives et les sources de financement sont moins importantes (par exemple, des fondations ou des groupes de réflexion). Ces OSC sont toutefois beaucoup plus nombreuses que les grandes OSC. On estime que ces OSC sont au nombre de **1,5 million aux États-Unis**¹⁷, **d'environ 2 millions en Inde** (il y en aurait une pour 600 Indiens; elles sont plus nombreuses que les écoles publiques et les centres de santé)¹⁸, et **de presque 277 000 en Russie**¹⁹. Malgré ces chiffres, ces

¹⁴ Voir Keane, J., *Global Civil Society?*, Cambridge 2005.

¹⁵ Une analyse secteur par secteur confirme ce taux de croissance: par exemple, dans l'annuaire, il y a aujourd'hui cinq fois plus d'OSC impliquées dans la défense des droits de l'homme qu'en 1950. Leur nombre, leur budget et leur personnel ont augmenté de manière spectaculaire en moins d'une décennie, entre 1983 et 1993.

¹⁶ Voir Hugget, J., *Patterns of International Non-governmental Organisation's Growth*, International Development Policy, Revue internationale de politique de développement, Working Papers, 2012.

¹⁷ Voir Human Rights, [Fact-Sheet: Non-Governmental Organisations \(NGOs\) in the United States](#), 2012.

¹⁸ Voir OneWorld, [India: More NGOs than schools and health centres](#), 2010.

¹⁹ Voir The Chicago Tribune, [Hobbled NGOs wary of Medvedev](#), 2008.

organisations ne comptent que peu de membres, n'ont que peu de possibilités de financement et, par conséquent, n'ont que peu de poids politique. Par ailleurs, ces OSC opèrent principalement au niveau local.

1.1.4 La croissance du tiers secteur au niveau européen

Les OSC ont connu une croissance particulièrement rapide en Europe²⁰. À la fin des années 90, le taux de croissance moyen des OSC présentes en Belgique, France, Allemagne et Royaume-Uni était estimé à **24 % sur cinq ans**²¹. La Commission européenne estime que les entreprises de l'économie sociale²² représentent 10 % de toutes les entreprises que compte l'Union européenne et qu'elles emploient 6 % de la population active de l'Union. De ces 6 %, 70 % travaillent dans des associations à but non lucratif, 26 % dans des coopératives, et 3 % dans des sociétés mutuelles.

L'Association internationale des organisations non gouvernementales (WANGO)²³ répertorie un total de 4 569 ONG en Europe septentrionale, 1 079 en Europe méridionale, 3 758 en Europe occidentale, et 8 357 en Europe orientale. Par conséquent, à la lumière de ces chiffres, **13 194 ONG opèrent dans la région européenne** en 2015.

Le nombre des associations formelles d'OSC a augmenté en Europe, tout comme celui des entités uniques. Dans une recherche publiée en 2011, plusieurs exemples ont illustré la pertinence de ces coalitions (aussi connues sous le nom «d'**organisations faitières**») pour la gouvernance de l'Union européenne²⁴. Parmi elles, on peut notamment citer la Plate-forme sociale (créée en 1995), le Réseau des Droits de l'homme et de la démocratie (créé en 2001), et le Green 10 (qui rassemble des organisations gouvernementales).

²⁰ De nombreux facteurs permettent d'expliquer la croissance des OSC au niveau de l'Union européenne. Trois d'entre eux sont particulièrement importants. Premièrement, les facteurs économiques: le passage des sociétés industrielles aux sociétés post-industrielles a favorisé l'expansion généralisée de l'économie des services. Deuxièmement, l'évolution démographique: la génération du «baby boom» a dopé la demande de services (écoles, gardes d'enfants, espaces de loisirs). Le tiers secteur s'est développé en conséquence. Enfin, les facteurs politiques: ces dernières années, le secteur public est passé par un certain nombre d'évolutions. Parmi les changements principaux, il y a eu un «dégraissage» du secteur public, dû en partie aux coupes de plus en plus sombres dans les dépenses publiques et, pour une autre partie, à l'émergence du principe de subsidiarité dans le secteur des services. Ainsi, la restructuration du secteur public, couplée à la crise du modèle traditionnel de l'État providence, a renforcé le phénomène de délégation des tâches au secteur privé (y compris aux institutions à but non lucratif), par le biais de délégations ou de partenariats directs.

²¹ Voir <http://www.worldvolunteerweb.org/news-views/viewpoints/doc/economic-significance-of-voluntary/print.html>

²² Selon la [définition fournie par la direction générale du commerce](#), l'économie sociale est un concept qui s'applique aux «coopératives, sociétés mutuelles, associations à but non lucratif, fondations et entreprises sociales qui fournissent une large gamme de produits et de services à travers l'Europe et qui créent des millions d'emplois».

²³ WANGO est une organisation internationale regroupant des ONG du monde entier qui font progresser la paix et le bien-être partout sur la planète

²⁴ Voir Sgueo, G., *Interlocutory Coalitions' and Administrative Convergence*, in Chiti, E., Mattarella, B. G., *Global administrative law and European administrative law*, Springer, 2011.

1.1.5 La croissance des collectes de fonds

Même en l'absence de chiffres précis et exhaustifs, l'impact de l'augmentation du nombre des OSC sur les collectes de fonds peut se comprendre aisément. Selon les estimations de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), en 1999, **les ONG opérant au niveau international déboursaient des montants supérieurs à ceux de l'aide au développement fournie par les Nations Unies (ONU) et canalisait près des deux tiers de l'aide d'urgence versée par l'Union européenne (UE)**²⁵. Selon les estimations de la London School of Economics, les ONG auraient perçu, en 2001 et en un an, 7 milliards d'USD de fonds de développement, tandis que des fondations américaines leur auraient versé 2 milliards d'USD²⁶.

Selon le World Giving Index de 2014 (un rapport annuel publié par la Charities Aid Foundation qui classe 130 pays en fonction du niveau de charité dont ils font preuve), le nombre de personnes ayant versé des dons a légèrement baissé au niveau mondial (0,6 point de pourcentage). En effet, alors que le nombre des dons diminue dans les pays développés comme dans les pays en développement (de 0,8 et 1,2 point de pourcentage respectivement), il augmente dans les économies en transition (en Chine, par exemple, on est passé de 10 % à 13 %). Malgré ce léger fléchissement du pourcentage de donateurs, l'expansion démographique implique qu'en termes absolus, le nombre des personnes qui donnent de l'argent a augmenté d'environ 84 millions à travers le monde.

On estime que les dons caritatifs (de loin la source de revenus la plus importante des OSC) augmenteront dans les prochaines années. Cette augmentation s'explique par trois facteurs. Le premier d'entre eux est l'augmentation progressive, à l'échelle de la population mondiale, du nombre des personnes très fortunées. En 2012, leur nombre a augmenté de 9,2 % par rapport à l'année précédente, selon le World Wealth Report. En outre, une population mondiale vieillissante est susceptible de faire plus de dons aux organisations caritatives (selon le World Giving Index, 24 % seulement des 15-24 ans font des dons, tandis que 33 % des personnes âgées de 50 ans ou plus sont engagés dans des activités caritatives). Enfin, et c'est le facteur le plus important, la technologie permet aussi de sensibiliser les citoyens aux causes humanitaires. Les plates-formes de pétition en ligne illustrent bien ce phénomène: elles attirent des millions de personnes et collectent des millions de dollars (ou d'euros) pour les causes qu'elles défendent²⁷.

²⁵ Voir OCDE, *Geographical Distribution of Financial Aid to Developing Countries*, Paris 1997.

²⁶ Voir Anheier, H., Glasius, M., Kaldor, M., *Global civil society*, London 2001.

²⁷ Parmi celles-ci, on peut citer Change.org (la principale plate-forme de pétition de la planète, qui rassemble 70 millions d'utilisateurs disséminés dans 196 pays) et [Avaaz](http://Avaaz.org) (une communauté en ligne dont l'équipe de base et les milliers de volontaires disséminés sur les six continents lancent des campagnes, signent des pétitions, financent des actions directes, envoient des courriels, passent des appels et font pression sur les gouvernements dans 15 langues). L'organisation à but non lucratif [Kiva](http://Kiva.org) est également intéressante. Cette organisation en ligne permet à des individus de prêter de l'argent par l'internet à des institutions de microfinancement dans des pays en développement, et elle donne l'occasion aux donateurs d'aider des entrepreneurs défavorisés dont l'accès au crédit est limité. En fin de compte, des donateurs individuels peuvent contribuer collectivement à améliorer le quotidien de l'entreprise de leur choix.

1.1.6 L'incidence économique de la croissance du tiers secteur

L'augmentation du nombre des OSC aux niveaux international et européen (mais également à l'échelle nationale) n'a pas seulement profité aux collectes de fonds; elle a également influencé les marchés et les systèmes économiques nationaux et internationaux.

Selon le **Manuel des Nations Unies sur les institutions à but non lucratif de 2003**, le secteur de la société civile représenterait en moyenne 5 % du produit intérieur brut (PIB) dans la plupart des démocraties occidentales (**plus de 7 % au Canada et aux États-Unis**). Cela signifie que la contribution du secteur associatif au PIB est supérieure (ou égale) à la contribution au PIB de nombreux secteurs dans ces mêmes pays, tels que les services publics et l'intermédiation financière. Il suffit, pour s'en convaincre, d'observer quelques OSC. En 2010, une étude publiée dans la revue *International Development Policy* révélait que **les revenus de World Vision International, avec ses 40 000 salariés, avoisinaient les 3 milliards d'USD**. Les revenus d'autres ONG bien connues, telles que **Habitat for Humanity, Save the Children et Médecins Sans Frontières, dépasseraient 1 milliard d'USD**. Oxfam et Opportunity International affirment avoir triplé leurs revenus au cours des dix dernières années.

Enfin, il ne faut pas oublier que les OSC mobilisent des milliers de travailleurs et de bénévoles. En 1991, le projet Johns Hopkins de comparaison internationale du secteur à but non lucratif a montré que les ONG internationales implantées en France, en Allemagne, au Japon, aux Pays-Bas, en Espagne et au Royaume-Uni employaient plus de 100 000 équivalents temps plein. Les organisations à but non lucratif implantées dans les 42 pays analysés dans le cadre du projet Johns Hopkins en 2010 employaient environ 56 millions de salariés à plein temps, soit en moyenne 5,6 % de la population économiquement active de ces pays. D'après les participants au projet, le secteur associatif des pays étudiés emploie plus de main-d'œuvre que les principaux secteurs de ces pays, les services publics, la construction, les transports, et la communication.

Travailler bénévolement pour les OSC a également une incidence sur les marchés et les économies. Selon des estimations récentes, environ 1 milliard de personnes à travers le monde consacrent bon an mal an bénévolement une partie de leur temps aux organisations publiques, aux associations à but non lucratif ou à but lucratif (environ 36 %), ou bien directement à leurs amis ou leurs voisins (64 %)²⁸. Dans les pays membres de l'OCDE, on estime que 31 % des adultes font du bénévolat, directement ou par le biais d'organisations. Ce chiffre est inférieur à 20 % dans les pays à revenus faibles et moyens.

On estime que, s'il existait un «pays du bénévolat» où se seraient établis tous les bénévoles du monde, ce pays serait le deuxième État le plus peuplé de la planète, après la Chine. Sa main-d'œuvre (en 2005) serait évaluée à 1 348 000 milliards d'USD. Le «pays du bénévolat» serait alors le septième pays au monde par le nombre de ses effectifs,

²⁸ Voir Salamon, M., Sokolowski, S. W., Haddock, M. A., *Measuring the Economic Value of Volunteer Work Globally: concepts, Estimates, and a Roadmap to the Future*, 82 *Analysis of Public and Cooperative Economics*, 2011, p. 217.

derrière les États-Unis, le Japon, l'Allemagne, la Chine, le Royaume-Uni et la France, mais devant le Canada, l'Espagne et l'Italie²⁹.

1.2 Les organisations de la société civile et le secteur public

Les OSC sont étroitement liées au secteur public, tant au niveau national que supranational. Ces dernières décennies, leurs liens se sont resserrés: les gouvernements et les institutions publiques ont délégué de plus en plus de fonctions et de tâches au secteur privé, notamment aux OSC.

Prenons l'exemple des **partenariats public-privé** (PPP). Les PPP couvrent un spectre large et varié de relations de coopération entre des acteurs publics (gouvernements, agences et organisations internationales ou une combinaison des deux) et des acteurs privés³⁰, notamment les OSC. Compte tenu des effets bénéfiques que doivent produire les PPP, le nombre de PPP à travers le monde a augmenté au cours des dix dernières années³¹.

Les PPP ne sont cependant pas le seul exemple de coopération entre le secteur public et les OSC. Au niveau supranational, citons à titre d'exemple la Banque mondiale (BM), l'Organisation mondiale du commerce (OMC), les Nations Unies et les institutions européennes. Depuis les années 70, la BM consulte des milliers de membres d'OSC à travers le monde, avec lesquels elle collabore. De son côté, l'OMC déploie des efforts considérables pour renforcer sa coopération avec les OSC. Depuis la conférence ministérielle organisée à Doha en 2001, l'OMC privilégie une nouvelle approche en ce qui concerne la participation des acteurs non étatiques à l'élaboration de ses politiques³². Aux Nations Unies, la participation des acteurs de la société civile, dont on a dit qu'elle était la priorité absolue de l'ancien Secrétaire général Kofi Annan, s'est également renforcée au fil des années.

L'Union européenne ne fait pas exception à la règle. Déjà en 1997, le Service européen d'action des citoyens estimait que **5 % à 10 % des activités de lobbying auprès de la Commission s'opéraient à des fins publiques plutôt que privées**. Bruxelles devenant un centre de décision névralgique³³, les OSC ont multiplié les actions de sensibilisation.

²⁹ Voir Salamon, M., Sokolowski, S. W., Haddock, M. A., *Measuring the Economic Value of Volunteer Work Globally: concepts, Estimates, and a Roadmap to the Future*, 82 *Analysis of Public and Cooperative Economics*, 2011.

³⁰ Selon les dernières estimations disponibles, pas moins de 31 pays disposent d'unités PPP opérationnelles. L'Europe domine le marché des PPP dans le domaine des infrastructures, qui concentre plus de 45 % de la valeur nominale des PPP au niveau mondial. Pour un aperçu des PPP, voir Sgueo, G., [Addressing conflicts of interest in public-private partnerships \(PPPs\)](#), Service de recherche du Parlement européen 545.722, 2015.

³¹ Voir Istrate, E., Puentes, R., *Moving Forward on Public Private Partnerships: US and International Experience with PPPs Units*, Brookings-Rockefeller, 2011.

³² Plus récemment, l'OMC a souligné l'importance des forums ouverts qui permettent de communiquer, d'interagir et de négocier avec les ONG lors de l'élaboration des politiques. À la suite de cela, l'OMC a développé le concept de «gouvernance adaptative». La gouvernance adaptative répond, autant que possible, aux valeurs, aux intérêts et aux préoccupations de toutes les parties prenantes en vue de produire de meilleurs résultats.

³³ Une étude bien connue de 2002 a déterminé que 80 % des lois nationales des États membres sont adoptées à la suite d'initiatives européennes. Voir Guéguen, D., *Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU Public Affairs Practitioner*, in *The Effectiveness of EU Business Associations*, Greenwood, J. (ed.), Basingstoke, 2002, p. 47.

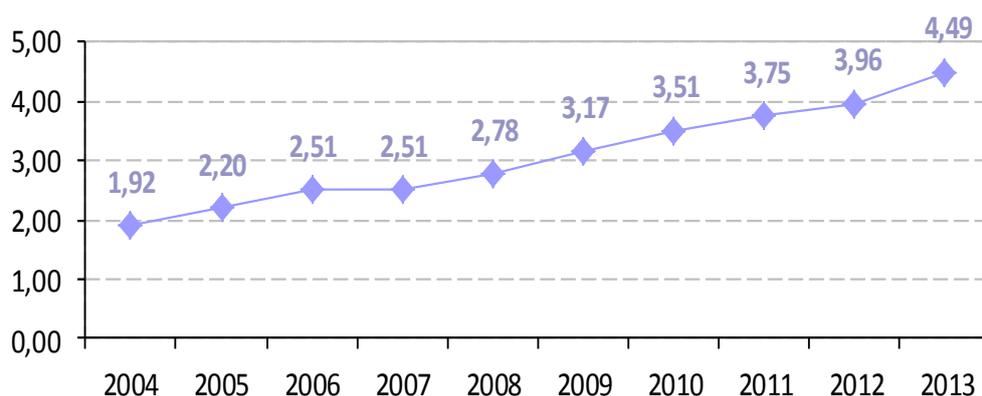
Les OSC veulent participer au processus d'élaboration des politiques de l'Union européenne, et en particulier à l'élaboration des politiques cruciales pour leurs activités (notamment l'agriculture, le commerce, la sécurité alimentaire, et la santé publique).

1.2.1 Renforcement des partenariats, des financements et des critiques

La participation grandissante des OSC à l'élaboration des politiques s'accompagne de deux conséquences non négligeables en matière de financement. Avant tout, les OSC bénéficient d'un meilleur accès au financement public. Plusieurs estimations nationales et internationales de l'accès des OSC au financement public sont disponibles. Par exemple, selon une étude publiée il y a quelques années dans le magazine de la Croix-Rouge internationale (CRI), entre 1990 et 1995, le montant total de l'aide d'urgence versée par les donateurs officiels à la CRI a quadruplé, passant de 500 000 à presque 2 milliards d'USD³⁴. D'après l'étude, cette augmentation s'explique par le rôle grandissant que les ONG jouent dans les situations d'urgence, notamment dans les situations de conflit.

On peut également citer, à titre d'exemple, l'augmentation des ressources financières allouées par l'Union européenne aux ONG, illustrée par le graphique ci-dessous.

Illustration 1 – Impact budgétaire du financement des ONG au cours des 10 dernières années (en milliards d'euros)



Source des données: [Commission européenne](#).

Cependant, cette progression de l'accès au financement public ne s'est pas faite sans critiques. Pour commencer, c'est la responsabilité financière des OSC qui fait l'objet des critiques (et cet aspect sera examiné de manière détaillée plus loin). D'aucuns affirment, par ailleurs, que l'amélioration de l'accès au financement public pourrait conduire les OSC à développer une sorte de «dépendance» à l'égard des donateurs. D'après les détracteurs de ce système, les OSC financées par des fonds publics cesseraient de rechercher le soutien de la société dans son ensemble et de défendre les intérêts de celle-ci. Les pessimistes craignent par ailleurs que les OSC qui bénéficient de fonds publics n'aient tendance à s'aligner sur la position politique dominante afin ne pas contrarier leurs bienfaiteurs. Par exemple, une étude indépendante de 2005 pour le compte de la direction générale de l'environnement de

³⁴ Voir Macrae, J., *ONG: avec ou sans «N»?*, le Magazine du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1996.

la Commission européenne a montré que la plupart des bénéficiaires de fonds étaient de plus en plus dépendants de leur programme de financement³⁵. En d'autres termes, les bénéficiaires avaient cessé de rechercher d'autres sources de financement.

Cela dit, la dépendance croissante au financement public ne représente pas une menace pour l'indépendance des OSC qui en bénéficient par définition. Une plus grande disponibilité des ressources peut aider les OSC à se faire connaître et, par conséquent, à mener à bien leur mission sociale essentielle. En réalité, les spécialistes estiment que le secteur public a au moins deux raisons de soutenir les OSC. Toutes deux sont liées à la question de la légitimité. La participation des OSC aide les décideurs politiques à élaborer des politiques plus efficaces (basées sur les connaissances et le savoir-faire des OSC) et limite en même temps les risques que ces dernières ne contestent les décisions qui sont prises. Cette vision est partagée au niveau européen³⁶.

1.3 Des origines à Lisbonne: les OSC en Europe

Le chapitre qui suit décrit la manière dont l'Union européenne a abordé la question des OSC. Deux phases peuvent être mises en évidence. De la phase initiale au cours de laquelle la compétence des institutions européennes en matière d'affaires sociales était limitée et ne comportait donc que peu d'interventions présentant un intérêt pour les OSC à la phase actuelle au cours de laquelle l'Union européenne a intensifié son effort sur des sujets présentant un intérêt pour les OSC³⁷.

1.3.1 Des origines à l'«européanisation» des affaires sociales

Pendant la première phase, la compétence des institutions européennes en matière d'affaires sociales a été très limitée. Le Traité de Rome excluait explicitement la «politique sociale» des compétences de la Communauté européenne. Le Fonds social européen (FSE), instauré en vertu du Traité de Rome, reflétait cette conception du domaine de compétences attribué aux institutions européennes naissantes. Il s'agissait principalement d'un programme économique visant à promouvoir l'emploi et à renforcer la mobilité professionnelle et géographique des travailleurs³⁸.

³⁵ Voir AGRA CEAS Consulting, *Mid-term evaluation of the implementation of the Community action programme promoting NGOs primarily active in the field of environmental protection*, (décision 466/2002/CE), Bruxelles 2005.

³⁶ En 2010, 22 députés au Parlement européen ont lancé une [initiative sur internet en faveur d'une participation accrue de la société civile à l'élaboration des politiques de l'Union européenne](#) et, en particulier, à la réglementation des marchés financiers. Ces députés européens sont partis du postulat que de nombreuses OSC souffrent d'un manque de connaissances dans le domaine financier, ce qui les empêche d'influencer le processus décisionnel au niveau de l'Union européenne. Les auteurs de l'initiative souhaitaient combler ces lacunes grâce à une utilisation plus généreuse des fonds européens en faveur des OSC.

³⁷ Pour un aperçu général des politiques de l'UE relatives au tiers secteur Voir Kendall, J., *Third Sector European Policy: Organisations between Market and State, the Policy Process and the EU, 1 Third Sector European Policy Working Papers*, London, 2005.

³⁸ À l'heure actuelle, le FSE est l'un des principaux fonds structurels de l'Union européenne. Pendant la période 2007-2013, à peu près 75 milliards d'USD, soit environ 10 % du budget total de l'Union européenne, ont été distribués aux États membres et aux régions par l'intermédiaire du FSE.

La Communauté européenne (CE) ne s'est intéressée aux affaires sociales qu'en 1989, avec l'adoption de la Charte sociale. C'est à cette époque qu'a débuté le processus d'«européanisation» des services sociaux. La Charte sociale précisait que la même importance devait être reconnue à la dimension sociale et à la dimension économique de la Communauté européennes. Deux ans plus tôt, sur la base d'un rapport de la commission juridique et des droits des citoyens, le Parlement européen avait adopté une résolution (appelée le «rapport Fontaine», d'après le nom de sa rapporteure) qui plaidait en faveur d'une inclusion du tiers secteur dans le programme de la Communauté européenne³⁹.

1.3.2 De Maastricht à Lisbonne

À la suite des recommandations du rapport Fontaine et du processus d'européanisation débuté en 1989, tant le Traité de Maastricht (1992) que le Traité d'Amsterdam (1997) firent explicitement référence à l'objectif de cohésion économique et sociale, faisant de cette dernière l'un des trois objectifs primordiaux du projet européen, avec la monnaie unique et le marché unique.

La Commission a été chargée de renforcer le rôle des OSC. L'une des initiatives lancées en 1992 *proposait de doter les mutuelles d'un statut européen*⁴⁰, et d'établir un programme de travail visant à soutenir le développement des OSC au niveau européen. La proposition a été *modifiée par le Parlement européen* en 1993⁴¹, et *examinée par le Conseil en 1996*⁴², mais elle n'a jamais dépassé le stade des discussions. L'idée a été remise au goût du jour en 2002, et en 2012, la Commission européenne a adopté une proposition de règlement relatif au statut de la fondation européenne consistant à adopter un statut qui faciliterait les activités transfrontalières d'intérêt général des fondations et leur permettrait de soutenir plus facilement les causes d'intérêt public à travers l'Union européenne.

Le récent traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a encore renforcé et entériné la dimension participative du modèle de gouvernance européen. Le traité a

³⁹ Voir commission juridique et des droits des citoyens du Parlement européen, *Résolution sur les associations à but non lucratif dans les Communautés européennes*, Document A2 - 196/86, 1987. Le rapport Fontaine considérait que le secteur à but non lucratif représentait une chance pour la construction de l'Europe. Le rapport invitait (*paragraphe 4*) la Commission à établir une proposition de règlement sur le statut européen des associations opérant au niveau de la Communauté ou qui sont basées au niveau national, mais qui souhaitent agir de conserve au niveau européen; notait que (*paragraphe 7*) les allègements fiscaux extraordinaires consentis aux associations à but non lucratif qui produisent des services dans l'intérêt commun et qui dépendent du travail bénévole étaient justifiés; estimait que des fonds plus considérables devaient être alloués aux associations à but non lucratif et que (*paragraphe 9*) les dons du public à ces associations devaient être déductibles fiscalement; enfin, il proposait qu'un fonds soit créé pour financer la croissance du secteur associatif (*paragraphe 10*) et que la Cour des comptes s'assure que les subventions octroyées aux associations à but non lucratif avaient été distribuées en conformité avec les critères établis par l'autorité budgétaire (*paragraphe 11*).

⁴⁰ Voir Commission européenne, [Proposition de règlement du Conseil portant statut de la mutualité européenne](#), COM(91) 273 final, 1992.

⁴¹ Voir Commission des Communautés européennes [COM\(93\) 252 final](#), 1993.

⁴² Voir Conseil européen, [Proposition modifiée de règlement du Parlement européen et du Conseil portant statut de la mutualité européenne](#), 1996.

conféré de nouveaux pouvoirs au Parlement; il a délégué à la Commission un pouvoir de réglementation considérable, et il a promulgué la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Dans ce cadre d'action, le rôle des OSC a encore pris de l'ampleur. À l'heure actuelle, il existe de multiples partenariats entre l'Union européenne et les OSC. Bien souvent, ces partenariats prévoient la possibilité, pour les OSC, d'accéder aux fonds européens. Les programmes Progress et EaSI (programme européen pour l'emploi et l'innovation sociale) en sont un bon exemple. Le premier était jusqu'en 2013 un instrument financier d'appui au développement et à la coordination des politiques de l'Union européenne dans les cinq domaines suivants: emploi, inclusion et protection sociales, conditions de travail, lutte contre les discriminations et égalité des genres. Le second programme est un instrument de financement visant à promouvoir un niveau élevé d'emploi durable et de qualité, à garantir une protection sociale décente et adéquate, à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale, et à améliorer les conditions de travail. Pendant la période 2014-2020, le programme EaSI soutiendra notamment l'accès au microfinancement et à l'entrepreneuriat social (21 % du budget total).

Illustration 2 — Ligne du temps de l'Union européenne et des OSC



2 La responsabilité financière du tiers secteur

2.1 Responsabilité: vue d'ensemble générale

Comme pour le débat sur la définition du tiers secteur, il existe autant de définitions de la responsabilité que de spécialistes qui ont étudié le secteur⁴³. Compte tenu des disparités et des ambiguïtés que masquent les différentes interprétations de ce concept (ainsi bien entendu que l'utilisation de différentes terminologies), une conception partagée de la responsabilité, de son champ d'application et de ses limites a jusqu'à présent été exclue.

Le sens que les OSC prêtent à la responsabilité fait encore plus débat. Ceci peut s'expliquer, en partie, par la grande variété d'OSC. D'une part, les OSC sont invitées à fonctionner comme des organisations à but lucratif, par exemple, en adoptant des politiques sur la transparence budgétaire et en maintenant leur niveau de solvabilité. D'autre part, les OSC peuvent être associées à des administrations publiques, puisque les unes comme les autres agissent dans l'intérêt général. Les OSC peuvent donc être également tenues d'assurer l'impartialité, l'égalité et la participation dans le processus décisionnel.

Cette analyse ne tient pourtant pas compte de certaines complexités du débat scientifique et institutionnel sur la responsabilité des OSC. Elle privilégie une définition plus limitée de la responsabilité et se concentre sur l'aspect financier de la responsabilité (la «responsabilité fonctionnelle»). La responsabilité financière (ou fonctionnelle) se fonde sur **quatre éléments clés**: (1) le respect des obligations juridiques; (2) la transparence de l'utilisation des ressources (par exemple, publication de rapports sur les recettes et les dépenses); (3) la bonne gestion financière; (4) l'utilisation rationnelle des ressources, en particulier pour éviter d'avoir des activités contraires au statut des organisations à but non lucratif.

Conçue de cette façon, la responsabilité financière suppose des pratiques de gestion interne et une responsabilité financière à l'égard des membres d'une organisation. Regroupées sous cette appellation générale, deux catégories distinctes (bien que complémentaires) peuvent être distinguées: la «responsabilité ascendante» (c'est-à-dire envers les gouvernements, les donateurs et le public en général), et la «responsabilité interne» (c'est-à-dire «à l'égard des partenaires et des bénéficiaires»). En effet, chacune de ces parties prenantes exerce une influence différente sur les OSC. La responsabilité envers les principaux donateurs, par exemple, est généralement plus forte (en raison des obligations contractuelles qui lient le donateur et l'OSC) qu'à l'égard des individus qui versent de petites sommes et qui ne sont donc généralement pas en mesure d'exiger des OSC qu'elles soient plus responsables.

⁴³ Les descriptions sont si nombreuses et si différentes que la responsabilité risque de «ressembler à une poubelle remplie de bonnes intentions, de concepts librement définis et d'images imprécises de la bonne gouvernance». Voir Bovens M., *Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework*, 13 *European Law Review*, 2007, p. 447.

2.1.1 Inquiétudes concernant la responsabilité financière des OSC

La responsabilité financière des OSC suscite de nombreuses inquiétudes. Il n'est pas rare que de mauvaises pratiques et des fraudes entachent la responsabilité des OSC: manque d'informations claires sur les factures, rapports de piètre qualité, inflation ou duplication des factures des produits et des projets, acceptation de fonds provenant de plusieurs donateurs pour un même projet, voire création d'OSC fictives dans le seul but de remporter des marchés publics. Ce n'est donc pas un hasard si, à tous les niveaux de pouvoir, les exemples ne manquent pas pour témoigner de l'utilisation abusive des fonds publics par les OSC⁴⁴. Au niveau européen, l'Office européen de lutte antifraude (OLAF) a mené des enquêtes dans lesquelles des ONG étaient impliquées. En 2005, par exemple, à la suite d'allégations de fraude, l'OLAF a commencé à enquêter sur 32 ONG et associations caritatives soupçonnées d'avoir détourné des fonds d'aide. En 2001, l'OLAF s'est penché sur des irrégularités supposées relatives à l'utilisation de fonds du FEDER (Fonds européen de développement régional) par une ONG⁴⁵.

Compte tenu des nombreuses inquiétudes que suscite cette obligation de rendre des comptes, les OSC sont mises sous pression pour démontrer qu'elles utilisent les ressources qui leur sont allouées de manière efficace, responsable et transparente. Cette efficacité est toutefois compromise par l'absence de contrôles indépendants des finances et des activités des OSC. Puisque les OSC sont des «entités privées», elles ne sont pas soumises aux mécanismes et normes d'intégrité qui s'appliquent aux institutions publiques, notamment aux contrôles internes et externes. Ces critiques ont notamment pour conséquence d'accroître la méfiance à l'égard des activités des OSC. Dans le «Baromètre de la confiance» 2015, les personnes interrogées étaient invitées à attribuer une cote de confiance à quatre grands groupes (à savoir les gouvernements, les entreprises, les médias, et les ONG)⁴⁶. Les ONG ont obtenu la cote la plus élevée (63 % des personnes interrogées ont déclaré leur faire confiance). Ce taux enregistre néanmoins 3 points de moins qu'en 2014 (66 %). Il s'agit du plus gros dévissage, si l'on compare cet effritement au recul du taux de confiance des autres institutions.

Les principaux reproches adressés au OSC sont au nombre de deux: premièrement, de nombreuses OSC ne semblent pas prendre la question de la responsabilité financière à bras-le-corps. Au mieux, disent leurs détracteurs, elles ont mis sur pied un vague système de contrôle assuré par des organismes externes, ou elles rédigent des rapports d'activité très succincts. Prenons cet exemple: une enquête de 2006 auprès de quelque 400 représentants d'ONG et de bailleurs de fonds dans 20 pays d'Europe, d'Asie, d'Afrique, d'Amérique du Nord et d'Amérique latine a montré que les ONG, si elles demandent régulièrement l'avis des bénéficiaires, ont uniquement adopté des mécanismes de contrôle informels. Les ONG interrogées ont déclaré sonder l'opinion

⁴⁴ Voir Trivunovic, M., *Countering NGO corruption: rethinking the conventional approaches*, U4 Issue No. 3/2011, 2011.

⁴⁵ Voir OLAF, [Rapport de l'OLAF 2013](#), 2013.

⁴⁶ Pour rédiger ce rapport, l'agence Edelman a réalisé une enquête en ligne (fin octobre-novembre 2014) auprès de 33 000 personnes réparties dans 27 pays.

des bénéficiaires principalement pendant le travail sur le terrain de leurs équipes (85 %), et à travers les partenaires (70 %) ⁴⁷.

Deuxièmement, les OSC manquent d'expérience et de compétences pour contrôler et évaluer leurs propres activités. L'étude Blackbaud de 2010 ⁴⁸ s'est penchée sur les mesures mises en place par les OSC pour permettre aux donateurs de vérifier qu'elles agissent de manière responsable. Dans quelques pays uniquement, une majorité d'OSC a déclaré avoir instauré une procédure de vérification ou un plan de communication. Le nombre de pays dans lesquels les OSC ont adopté une politique de protection des données relatives aux donateurs et aux membres des OSC, en plus de la procédure de vérification, était encore plus restreint.

Même lorsque les OSC prennent la question des contrôles au sérieux, elles se heurtent à des coûts et des obstacles supplémentaires. Le «State of Evaluation» 2012 ⁴⁹, l'enquête réalisée par Innovation Network, a révélé que la grande majorité (90 %) des organisations à but non lucratif interrogées avait entamé un processus d'évaluation en 2012 et que 100 % des organisations ayant amorcé ce processus déclaraient utiliser les conclusions de leur évaluation. Toutefois, plus de deux tiers des organisations interrogées ont déclaré ne pas disposer des moyens et des capacités nécessaires pour procéder à leur évaluation. D'après cette enquête, **47 % des organisations dont le budget annuel dépasse 5 millions d'USD n'avaient pas affecté au moins un employé à plein temps à leur évaluation**. L'enquête révèle que le manque de temps dont dispose le personnel, l'insuffisance des ressources financières et les connaissances lacunaires du personnel constituent les principaux obstacles à l'évaluation du secteur associatif ⁵⁰.

2.1.2 Solutions «internes» pour renforcer la responsabilité: sélection des donateurs et autocontrôle

Afin de désamorcer les critiques relatives à leurs capacités d'évaluation et de contrôle, les OSC ont développé des politiques «internes» particulières. Malgré la prolifération de ces initiatives, jusqu'à présent quelques études seulement se sont efforcées d'analyser de manière empirique l'efficacité de ces formes d'autorégulation. L'étude conduite entre 2008 et 2010 par le One World Trust (OWT) constitue probablement l'analyse la plus pointue à ce sujet. L'OWT s'est intéressé au nombre et à la structure des politiques d'autorégulation dans les OSC, a téléchargé le profil de plus de 350 d'entre elles dans une base de données des initiatives d'autocontrôle de la société

⁴⁷ Voir Keystone, J. *Downward accountability to «beneficiaries»: NGOs and donor perspectives, Survey results*, 2006.

⁴⁸ L'indice Blackbaud fournit des informations récentes sur les dons caritatifs. D'après cet indice, qui est actualisé le premier jour de chaque mois, le montant des dons caritatifs aux États-Unis s'élève à environ 16 milliards d'USD. Voir <https://www.blackbaud.com/nonprofit-resources/blackbaud-index>.

⁴⁹ Le «State of evaluation» est un projet américain qui recueille des données sur les pratiques d'évaluation des organisations à but non lucratif. Voir <http://www.stateofevaluation.org/>.

⁵⁰ Après tout, un bilan financier approfondi pourrait coûter des milliers d'euros (ou de dollars) et représenter un investissement disproportionné par rapport au montant des fonds reçus. Le différend relatif à la répartition des dons collectés à la suite du tremblement de terre en Haïti en 2010 a bien illustré cette absence d'évaluation récemment. Un documentaire PBS a imputé la responsabilité de la persistance des conditions de vie inhumaines de nombreux Haïtiens aux ONG internationales qui avaient reçu des fonds et qui opéraient sur le terrain.

civile, et a publié une série de documents d'information qui fournissent une analyse comparative des initiatives en fonction des régions, de la solidité et de la structure des mécanismes d'examen.

Plusieurs types de politiques d'autorégulation (ou «internes») peuvent présenter un intérêt dans le cadre de la présente analyse. La première consiste à ne pas demander de fonds à des adversaires potentiels du monde de l'entreprise ou des autorités publiques afin de limiter l'exposition à l'influence des donateurs. Greenpeace, Amnesty International et Médecins Sans Frontières illustrent bien ce cas de figure. Pour Greenpeace et Amnesty International, conserver son indépendance par rapport aux États est essentiel⁵¹. À l'inverse, d'autres OSC acceptent des fonds publics, à condition qu'ils ne représentent qu'une petite fraction (presque résiduelle) de leurs revenus. Médecins Sans Frontières en fait partie: cinq millions de donateurs privés assurent 89 % du financement de l'organisation; les 11 % restants proviennent d'institutions publiques, principalement de l'Union européenne et de ses États membres, mais aussi d'autres sources.

Pour désamorcer les critiques relatives à leur responsabilité financière, les OSC ont également commencé à se doter de politiques d'autorégulation. L'autorégulation, comme l'indique sa définition, consiste à adopter volontairement des normes de transparence et d'adaptation, à s'engager à respecter ces normes et à accepter que les engagements pris soient évalués.

2.1.3 Normes et codes de conduite

Alors que certaines OSC abordent la question de la responsabilité de manière individuelle, d'autres ont commencé à s'y intéresser collectivement, comme dans les exemples présentés ci-dessus. Les OSC tentent de renforcer leur responsabilité financière en adoptant des **normes et des codes de conduite**. Ces dernières années, bon nombre d'acteurs non étatiques se sont dotés de ces deux outils. Les OSC, mais aussi les entreprises, mettent en place de plus en plus de normes pour gagner en transparence. Citons, à cet égard, les déclarations et les chartes utilisées par les PPP pour éviter tout conflit d'intérêts (par exemple, l'Oxford Health Alliance et le Réseau européen EPODE) et les alliances qui visent à renforcer la transparence (par exemple, l'initiative pour la transparence des industries extractives).

En ce qui concerne les normes adoptées par les OSC en vue de renforcer leur responsabilité (principalement, mais pas uniquement, financière), trois exemples sont particulièrement parlants⁵². Premièrement, la Charte sur l'obligation de rendre des comptes des organisations non gouvernementales internationales, lancée en 2006 par

⁵¹ Le point 1.2 des politiques de financement de Greenpeace prévoit que «Greenpeace ne sollicite pas les gouvernements, les entreprises, les partis politiques ou les organismes gouvernementaux multinationaux tels que les Nations Unies ou la Communauté européenne et n'accepte pas de fonds ou de donations en espèces de leur part». Amnesty International écrit sur son site Web que «nous ne recherchons pas et n'acceptons pas de fonds de la part des gouvernements ou des partis politiques et nous acceptons uniquement le soutien d'entreprises qui ont été soigneusement sélectionnées». En réalité, Greenpeace et Amnesty International acceptent uniquement les dons de particuliers ou les bourses de fondations.

⁵² Le One World Trust a mis sur pied une [base de données complète qui répertorie les initiatives d'autorégulation](#) prises à travers le monde.

11 ONG, dont Amnesty International, ActionAid, Greenpeace, Oxfam et Transparency International. Cette charte définit des valeurs et des pratiques communes de transparence et de responsabilité. Les signataires de la charte s'engagent à faire preuve d'ouverture, de transparence et d'honnêteté en ce qui concerne leurs structures, leur mission, leurs politiques et leurs activités. Deuxièmement, la Global Reporting Initiative. Cette initiative a pour ambition de fournir un cadre général pour l'élaboration de rapports de développement durable qui puisse être utilisé par les entreprises et les ONG. Ce cadre permet aux organisations de mesurer leurs performances économiques, environnementales et sociales (par exemple, contrôle et évaluation, collecte éthique de fonds, sensibilisation de la population et mobilisation) et d'établir des rapports. Troisièmement, le Global Accountability Project, lancé en 2001 par le One World Trust. Ce projet cible les ONG internationales, mais également les organisations internationales et les entreprises transnationales. Un rapport (le «Global Accountability Report») est régulièrement publié pour évaluer la responsabilité des principales organisations à l'égard des personnes qu'elles concernent. Le rapport a été publié pour la dernière fois en 2008.

Le débat sur les codes de conduite adoptés par les OSC pour témoigner de leur engagement à rendre des comptes remonte au début des années 90. Une brève analyse de 35 codes de conduite, réalisée en 2006 par le One World Trust (OWT), a révélé que les OSC adoptent ce type de code principalement par peur que les critiques portant sur leur responsabilité n'entament leur crédibilité aux yeux de tiers⁵³. Selon l'OWT, ces codes de conduite ont pour objectif principal d'éviter les conséquences d'une publicité négative (par exemple, effritement de la confiance du public, tarissement des sources de financement). Voilà pourquoi, dans les codes de conduite adoptés par les OSC, la responsabilité se mesure à l'aune des normes de gouvernance interne et des systèmes de gestion financière et administrative mis en place pour garantir l'application des lois, des règlements et des exigences en matière de communication.

Selon l'OWT, les codes de conduite adoptés par les OSC sont, de loin, les initiatives d'autorégulation les plus répandues. Des 309 initiatives identifiées en 2009 par l'OWT, 51 % appartenaient à cette catégorie⁵⁴. Les codes de conduite sont, pour la majorité (75 % du total), produits par les «organisations faitières» (qui représentent les OSC et les ONG aux niveaux national et international). L'étude réalisée en 2011 par le Centre européen des fondations a identifié 19 codes de conduite/codes éthiques approuvés par les fondations européennes⁵⁵. Six des dix-neuf codes avaient été adoptés à l'initiative des forums de donateurs; neuf codes émanaient d'associations nationales de fondations; quatre codes avaient été rédigés de manière collégiale par des groupes informels de fondations ou d'organisations à but non lucratif.

⁵³ Voir One World Trust, *NGO self-regulation: enforcing and balancing accountability*, London, 2006.

⁵⁴ Voir Warren, S. Lloyd, R., *Civil Society Self-Regulation. The global picture*, One World Trust Briefing paper No. 119/2009, p. 9.

⁵⁵ Voir Centre européen des fondations, *Exploring Transparency and Accountability Regulation of Public-Benefit Foundations in Europe*, Bruxelles, 2011.

3 Le cadre juridique européen

3.1 Financement du tiers secteur: marchés publics et contributions financières

La multitude des OSC qui opèrent aux niveaux national et européen est naturellement éligible à une grande partie des financements octroyés par l'Union européenne. Ces fonds peuvent provenir de plusieurs sources et ils sont soumis à un ensemble complexe de règles législatives et de règlements. Ce chapitre décrit les différences entre les marchés publics et les subventions (tous deux sont des sources de financement possibles pour les OSC) ainsi que les différences entre la gestion partagée et la gestion indirecte.

Les fonds octroyés par l'Union européenne aux OSC peuvent prendre deux formes: (1) marchés publics; (2) subventions visant à cofinancer des activités et des projets spécifiques (l'utilisation d'instruments financiers innovants tels que le «panachage des ressources» tend à se développer pour financer la coopération au développement)⁵⁶. Les marchés publics représentent environ 16 % du PIB des autorités publiques (aux niveaux local, national et européen). La Commission s'en sert pour vendre, sur le marché, les biens et les services dont elle a besoin pour exercer ses activités. Les fournisseurs sont sélectionnés sur la base d'appels d'offres lancés par les organes concernés de l'Union européenne. Le cadre juridique des marchés publics est établi par la directive 2014/24 du Parlement européen et du Conseil sur la passation des marchés publics et par le règlement financier (RF)⁵⁷. Alors que cette directive aborde plusieurs fois la question de la responsabilité financière, il n'est fait explicitement référence aux entités «à but non lucratif» que dans un cas où son application est exclue⁵⁸.

L'Union européenne dispose d'un deuxième outil pour financer les OSC: elle leur verse des contributions financières directes à caractère non commercial sous la forme de subventions. Ces subventions, conformément à l'article 121 du RF, sont des contributions financières accordées à titre de libéralité. L'article 125 du règlement financier définit les trois principes généraux applicables aux subventions: les subventions (1) n'ont pas pour objet ni pour effet de donner lieu à profit; (2) elles ne sont pas octroyées rétroactivement (des exceptions sont cependant admises, comme dans le cas de l'aide humanitaire); et (3) elles s'inscrivent dans le cadre d'un cofinancement (sauf indication contraire).

⁵⁶ Voir Commission européenne, [Innovative Financial Instrument](#).

⁵⁷ Voir [directive 2014/24/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2014/18/CE](#).

⁵⁸ Le point 28 précise que la directive «ne devrait pas s'appliquer à certains services d'urgence lorsque ceux-ci sont fournis par des organisations ou associations à but non lucratif, dans la mesure où il serait difficile de préserver la nature particulière de telles organisations si les prestataires de services devaient être sélectionnés conformément aux procédures définies dans la présente directive». Le point 28 précise, par ailleurs, que cette exclusion ne doit pas aller au-delà de ce qui est strictement nécessaire (il est fait explicitement référence aux services ambulanciers de transport de patients, qui ne devraient pas être exclus de l'application de la directive).

Les parties intéressées peuvent solliciter des subventions en répondant à des appels à propositions, à condition que leurs projets respectent l'objectif politique de l'Union européenne. Plus important encore, ces subventions peuvent uniquement s'inscrire dans le cadre d'un cofinancement ou de subventions. Cela signifie que le requérant est tenu de trouver les fonds restants (généralement entre 25 % et 50 % du total des coûts). Il peut solliciter un tiers ou apporter des fonds propres.

Deux autres distinctions peuvent être établies en ce qui concerne les subventions européennes. Une première distinction peut être opérée entre les types de subventions. Il en existe deux: les «subventions à l'action» financent des projets qui s'inscrivent dans le cadre de la politique européenne tandis que les «subventions de fonctionnement» financent des organismes qui, à travers leurs activités, contribuent à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs de la politique de l'Union européenne.

Une seconde distinction peut être opérée entre les types de dépenses que les subventions européennes ambitionnent de couvrir. Il existe deux grands types de dépenses. D'un côté, les «dépenses opérationnelles» sont directement liées à l'exécution d'un projet ou d'une action. Les subventions qui couvrent ce genre de dépenses sont octroyées à des OSC de protection de l'environnement ou des Droits de l'homme. De l'autre, les «dépenses administratives» représentent les coûts nécessaires au fonctionnement de l'organisation qui n'ont pas de lien direct avec l'exécution du projet. Ces deux types de subventions peuvent uniquement s'inscrire dans le cadre d'un cofinancement ou de subventions. Cela signifie que le requérant est tenu de trouver les fonds restants (généralement entre 25 % et 50 % du total des coûts). Il peut solliciter un tiers ou apporter des fonds propres.

Lorsqu'on analyse la manière dont le budget de l'Union européenne est exécuté à travers des subventions, à l'exclusion de la gestion directe et de la gestion indirecte par les agences exécutives, il convient de garder à l'esprit que, bien que la Commission européenne conserve la responsabilité d'ensemble de l'exécution du budget de l'Union européenne, elle n'est pas directement responsable de la gestion des fonds européens. Les tâches de gestion sont réparties selon deux régimes distincts. Dans le régime de la «gestion partagée», les gouvernements nationaux des États membres de l'Union européenne sont chargés de gérer les fonds. Dans le régime de la «gestion indirecte», la gestion est confiée par la Commission européenne à plusieurs partenaires, notamment des agences décentralisées, des entreprises communes, des agences nationales, des organes spécialisés de l'Union européenne, des organisations internationales et des pays non membres de l'Union européenne qui participent à des programmes spéciaux.

3.2 Règles générales et règles particulières à un secteur/programme applicables aux subventions

Après avoir analysé les typologies de financement que l'Union européenne accorde aux OSC, ce chapitre s'intéresse aux règles applicables aux subventions. La réglementation du financement des OSC trouve principalement sa source dans le RF et dans les règles d'application du règlement financier (RAP). Comme cela a déjà été indiqué, les deux documents ont été actualisés en 2012. Malgré cela, ni le RF ni les RAP ne fournissent de règles spécifiques applicables aux OSC, qui sont traitées de la même

manière que les personnes morales ou physiques. Les OSC doivent donc remplir les critères généraux d'exclusion et de sélection applicables à tous les bénéficiaires.

3.2.1 Règles de simplification et responsabilité financière

Les nouvelles dispositions du RF et des RAP, applicables depuis le 1^{er} janvier 2013, préconisaient d'axer davantage le régime des subventions sur les résultats à atteindre par les bénéficiaires des paiements, plutôt que sur le simple remboursement des coûts. Ils ont introduit des procédures de simplification renforcées. Ces procédures sont les suivantes: (1) «exigences de documentation minimales» pour les subventions de petits montants; (2) introduction de règles plus simples applicables aux achats réalisés par les bénéficiaires afin de mettre en œuvre une subvention. Les nouvelles règles prévoient que, pour des achats d'un montant inférieur à 60 000 euros, seuls deux principes s'appliquent aux bénéficiaires: bonne gestion financière et absence de conflit d'intérêts; (3) séparation des procédures de soumission et d'évaluation. Cette procédure a été introduite pour que des propositions qui n'ont aucune chance de se concrétiser puissent être rejetées à un stade précoce; (4) possibilité pour les requérants de corriger des erreurs à caractère non substantiel dans leur formulaire de candidature.

Les nouvelles moutures du RF et des RAP ont, par ailleurs, renforcé les règles qui garantissent la responsabilité financière des bénéficiaires. Pour commencer, les OSC sont tenues de fournir des garanties financières. Compte tenu de la complexité du sujet (de l'avis notamment de nombreuses OSC), le RF et les RAP prévoient que l'exigence relative à la présentation de garanties financières peut être assouplie si le préfinancement de la subvention est inférieur à 60 000 euros. En outre, les OSC doivent se soumettre à un contrôle externe si le montant des subventions est égal ou supérieur à 500 000 euros pour certains projets particuliers ou supérieur ou égal à 100 000 euros (coûts de financement des organisations).

3.2.2 Règles applicables aux conflits d'intérêts

Les OSC qui sollicitent des subventions européennes doivent éviter tout conflit d'intérêts. Bien que le lien direct entre la question des conflits d'intérêts et la responsabilité financière ne soit pas toujours évident, on peut supposer que cette dernière est influencée par les conflits d'intérêts. La réglementation européenne en matière de conflits d'intérêts peut donc aussi s'appliquer aux OSC.

Les conflits d'intérêts qui impliquent des OSC peuvent être de diverses natures. De manière générale, les conflits d'intérêts sont internes ou externes. Des conflits externes éclatent lorsque des OSC impliquées dans des commissions ou des organes mixtes auxquels participent des entités publiques sollicitent des fonds auprès de ces mêmes entités⁵⁹. Les conflits internes concernent le personnel des OSC. Quatre cas

⁵⁹ En 2011, par exemple, 79 ONG ont fait part de leur [préoccupation](#) au président de l'Assemblée générale des Nations Unies concernant le flou qui entoure le rôle exercé par le secteur privé dans le dialogue interactif de l'ONU avec la société civile et dans la réunion de haut niveau sur les maladies non transmissibles. Les ONG ont invité l'ONU à reconnaître et à différencier les organisations du secteur, y compris les organisations à but non lucratif et les ONG qui représentent l'intérêt général. Elles ont également demandé que soit rédigé un code de conduite pour établir un cadre permettant la participation du secteur de l'alimentation et des boissons et la gestion des conflits d'intérêts.

peuvent se présenter: (1) divulguer des informations confidentielles sans autorisation préalable expresse; (2) accepter un emploi qui interfère avec les obligations et les responsabilités actuelles (par exemple, devenir membre du conseil d'administration d'un établissement public ou d'une entreprise dont les activités sont liées au OSC); (3) influencer une procédure de passation de marchés pour en tirer un profit ou un intérêt direct ou indirect; (4) solliciter ou accepter des pourboires, des cadeaux, des faveurs ou d'autres formes de gratifications pour des services rendus à l'organisation.

De toutes les règles du RF qui régissent les conflits d'intérêts, deux peuvent s'appliquer aux OSC. (1) La première règle ne concerne pas directement les subventions, mais les marchés publics. L'article 107 du RF dispose que sont exclus de l'attribution d'un marché les candidats ou les soumissionnaires qui, à l'occasion de la procédure de passation de ce marché, se trouvent en situation de conflit d'intérêts. (2) En ce qui concerne plus particulièrement les subventions, l'article 204 du RF applique une règle semblable à la sélection d'experts externes rémunérés (et la même règle s'applique si des agences décentralisées de l'Union européenne sont impliquées)⁶⁰. Enfin, à la lumière du partage des responsabilités entre la Commission et les autorités nationales, des règles européennes relatives aux conflits d'intérêts, mais également des règles nationales, peuvent s'appliquer aux OSC.

3.2.3 Règles sectorielles/particulières à un programme

Des règles sectorielles ou particulières à un programme complètent le cadre juridique général fixé par le RF et les RAP pour l'octroi d'une aide financière aux OSC. De manière générale, ces règles affinent le cadre général en fonction des besoins particuliers d'un programme ou d'un secteur. La Commission explique que les règles sectorielles «sont destinées à permettre la réalisation d'objectifs des politiques qui sont souvent très spécifiques»⁶¹. Les règles mises en œuvre par les directions générales de la Commission pour couvrir des programmes de financement particuliers en sont un bon exemple. Prenons le cas de la direction générale des affaires intérieures. Au titre du cadre financier pluriannuel 2007-2013 (CFP), au moins **six règles sectorielles** ont pu être identifiées, notamment des règles relatives au Fonds européen pour les réfugiés, au Fonds d'intégration, au Fonds pour les frontières extérieures, et au programme spécial «Prévenir et combattre la criminalité». Le CFP 2014-2020 contient moins de règles sectorielles⁶².

Si des règles taillées sur mesure permettent d'adapter un programme de financement aux besoins des bénéficiaires et à la réalisation d'objectifs européens spécifiques, elles peuvent aussi avoir pour inconvénient d'augmenter la complexité. Le débat reste donc ouvert sur la question de savoir si l'Union européenne doit ou ne doit pas adopter plus de règles applicables à l'octroi de financements adaptés aux besoins des OSC. Les

⁶⁰ En ce qui concerne les règles et les procédures relatives aux marchés publics équivalentes à celles de la Commission européenne, l'article 38 du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission européenne relatif aux règles d'application du RF prévoit que lesdites règles s'appliquent à condition qu'elles préviennent les conflits d'intérêts tout au long de la procédure de passation de marché.

⁶¹ Voir Commission européenne, *Plus de contrôles ou moins de contrôles? Trouver le juste équilibre entre coûts administratifs du contrôle et risques d'erreur*, COM(2010) 261 final, Bruxelles, 2010, p. 2.

⁶² Voir Parlement européen, Direction générale des politiques internes — Direction D — Affaires budgétaires, *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration*, 2014, p. 42.

détracteurs affirment que plus de règles ne ferait qu'augmenter la complexité de la réglementation et que ces règles risqueraient d'introduire des discriminations entre les bénéficiaires des subventions⁶³. La Commission a conscience du fait que, dans un cadre aussi complexe, les bénéficiaires risquent de mal comprendre ou de mal interpréter les conditions d'éligibilité⁶⁴.

3.3 Transparence des financements de l'Union européenne

La transparence est un concept important pour les activités des institutions européennes. De manière générale, l'article 11, paragraphe 2, du traité sur l'Union européenne (TUE) dispose que les institutions européennes «entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile». L'article 15 du TUE impose à toutes les institutions européennes de mener leurs activités «aussi ouvertement que possible» (afin de garantir la responsabilité des institutions européennes et donc le contrôle démocratique). Ce chapitre abordera tout d'abord la question de la transparence des fonds européens. Il s'attachera ensuite à décrire les deux sources d'information principales sur les dépenses afférentes aux subventions, à savoir: le RCT et les bases de données sectorielles.

3.3.1 L'initiative européenne en matière de transparence et la prévention du terrorisme

Une plus grande transparence vis-à-vis de l'utilisation des fonds européens constitue l'un des principaux piliers de l'initiative européenne en matière de transparence (IET). L'IET contraint l'Union européenne à appliquer des normes rigoureuses de transparence dans le processus européen de la prise de décision et de l'allocation des fonds. S'inspirant de l'IET, des initiatives visant à renforcer la responsabilité et la transparence ont vu le jour partout en Europe, tant au niveau national qu'europpéen.

Par ailleurs, la Commission ne ménage pas ses efforts pour améliorer la transparence vis-à-vis de la prévention et de la lutte contre le financement du terrorisme. Cette question a été abordée, pour la première fois, en 1989, lorsque le Sommet du G7 a mis sur pied un Groupe d'action financière (GAFI) chargé de proposer des mesures pour combattre le blanchiment d'argent. Après les attentats terroristes du 11 septembre, cette institution multilatérale a joué un rôle de premier plan dans l'élaboration de normes visant à lutter contre le financement du terrorisme. En 2004, le GAFI a publié un premier train (qui allait devenir, par la suite, une série) de recommandations spéciales, les «40 recommandations»⁶⁵.

⁶³ Voir Parlement européen, Direction générale des politiques internes — Direction D — Affaires budgétaires, *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration*, 2014.

⁶⁴ Voir Commission européenne, *Plus de contrôles ou moins de contrôles? Trouver le juste équilibre entre coûts administratifs du contrôle et risques d'erreur*, COM(2010) 261 final, Bruxelles, 2010, p. 2. À ce sujet, l'ancien commissaire européen Algirdis Semeta a reconnu qu'une simplification supplémentaire des règles sectorielles pourrait avoir une incidence positive sur les taux d'erreur. Voir A. Semeta, *Tolerable risk error*, SPEECH/10/275, Bruxelles, 2010, p. 5.

⁶⁵ Les [recommandations](#) ont été révisées pour la première fois en 1996 afin de tenir compte des changements de tendances en matière de blanchiment et pour anticiper d'éventuelles menaces futures. Plus récemment, le GAFI a achevé la révision et la mise à jour approfondies des quarante

La «[recommandation 8](#)» invite les OSC à tenir compte des questions de la responsabilité financière et de la transparence. La Commission a emboîté le pas au GAFI en 2005, avec une communication au Parlement, au Conseil et au Comité économique et social européen⁶⁶. La communication invitait à aborder les questions de la transparence et de la responsabilité des OSC et proposait qu'un code de conduite s'applique à toutes les OSC. Mais la proposition fut si fortement critiquée par les OSC que la Commission s'est bornée à réaliser une énième évaluation du cadre réglementaire en vigueur à l'époque du point de vue de la transparence et de la responsabilité. Deux études ont été commandées. Toutes deux ont souligné la nécessité de renforcer les échanges et le partage des bonnes pratiques entre les États membres, mais aucune n'a motivé la nécessité d'adopter une réglementation au niveau européen⁶⁷.

La Commission a mis davantage l'accent sur les questions de transparence et de responsabilité financières en 2007, à la suite de la publication du livre vert sur l'IET. Elle a lancé une réflexion sur la publication d'informations relatives aux bénéficiaires des fonds européens, à laquelle elle a associé les États membres, le Parlement européen et de nombreuses parties prenantes⁶⁸. Un consensus sur la publication de données pertinentes a résulté des discussions et les règles financières ont été modifiées en conséquence. Conformément au nouvel article 25 du RF, la Commission s'engage à publier, de manière appropriée et en temps utile, des informations sur les bénéficiaires et sur la nature et les objectifs de la mesure financée par le budget.

3.3.2 *Le système de transparence financière*

Le système de transparence financière (STF) est la principale source d'information sur les financements européens. LE STF a été créé par la Commission en 2007 en vue de rassembler toutes les informations relatives aux financements européens dans une seule base de données. Ses bases juridiques sont l'article 35, paragraphes 2 et 3, du RF, et l'article 25 des RAP.

Le STF permet de rechercher des données sur la base de certains critères, notamment le nom du bénéficiaire, le pays d'origine et la ligne budgétaire concernée. Les utilisateurs du STF peuvent télécharger des informations en format feuilles de calcul. Le STF présente toutefois certaines lacunes. Tout d'abord, le STF ne permet pas de

Recommandations (2003). Le GAFI a aussi rédigé quelques notes interprétatives qui sont destinées à clarifier l'application de certaines recommandations et à fournir des indications complémentaires.

⁶⁶ Voir Commission européenne, *Prévenir et combattre le financement du terrorisme par une meilleure coordination au niveau national et une plus grande transparence des organismes à but non lucratif*, COM(2005) 620 final.

⁶⁷ En d'autres termes, en ce qui concerne la transparence et la responsabilité des OSC, les auteurs des deux études ont suggéré que l'Union européenne joue le rôle de «facilitateur», ou éventuellement de «qualificateur», mais pas de «régulateur». Voir Matrix, *Study to assess the extent of abuse of Non-Profit Organisations for financial criminal purposes at EU level*, Bruxelles, 2008; Centre européen pour le droit des associations à but non lucratif, *Study on recent Public and Self-Regulatory Initiatives Improving Transparency and Accountability of Non-Profit Organisations in the European Union*, Bruxelles, 2009.

⁶⁸ Voir Commission européenne, Communication «*Suivi du livre vert: Initiative européenne en matière de transparence*» SEC(2007) 360, Bruxelles, 2007.

rechercher des catégories particulières de bénéficiaires. Les données concernant les ONG, par exemple, bien qu'elles soient répertoriées dans la base de données, ne peuvent pas être analysées indépendamment d'autres données. Le fait que certaines organisations puissent être enregistrées plusieurs fois sous des noms légèrement différents ne fait que compliquer la situation. En outre, la base de données attribue le montant total de l'engagement à un bénéficiaire unique, qui n'est pas nécessairement le coordinateur du projet. Les autres bénéficiaires sont répertoriés dans le STF avec une subvention de 0 EUR. En 2010, la direction générale de la Commission européenne chargée du budget a fait savoir qu'il n'était pas prévu d'introduire une fonction de recherche par type d'organisation⁶⁹.

Plus ennuyeux encore, les informations sur les dépenses de l'Union européenne consacrées au tiers secteur ne sont pas toutes accessibles par l'intermédiaire du STF. Elles restent dispersées dans plusieurs bases de données, qui utilisent chacune des définitions et des formats de données différents. Il est donc difficile d'obtenir une analyse comparative fiable. En plus des problèmes susmentionnés, le STF ne fournit aucune information sur les paiements réels, mais uniquement sur les engagements financiers pris en vertu de la gestion centralisée par la Commission, le personnel des délégations de l'Union et les agences exécutives. En réalité, on ne dispose d'aucune information sur les paiements réels, ni sur les engagements pris en vertu de la gestion centralisée indirecte par les agences de l'Union européenne autres que les agences exécutives mentionnées ci-dessus et les organes spécialisés ou en vertu de la gestion conjointe.

À cause de ces faiblesses, on ne connaît pas avec précision le montant total des fonds européens qui sont accordés sous forme de subventions aux OSC. L'une des estimations les plus souvent citées date de l'an 2000. À l'époque, la Commission estimait que 1 milliard d'euros était dévolu chaque année aux projets portés par les OSC. Des recherches documentaires conduites en 2010 par la direction générale du Parlement européen responsable des politiques internes ont confirmé que 1 milliard d'euros avait été octroyé aux ONG en 2008 et 1,4 milliard d'euros en 2009. D'après une étude réalisée par la Foundation New Direction, un groupe de réflexion basé à Bruxelles, en 2010, la Commission a accordé 1,5 milliard d'euros aux ONG sous la forme de subventions directes⁷⁰. Sachant que 80 % des fonds européens sont gérés par des autorités nationales/régionales dans les États membres de l'Union et présupposant que la structure des dépenses est semblable aux niveaux national et européen, l'étude est parvenue à la conclusion que l'Union européenne octroie chaque année 7,5 milliards d'euros aux ONG.

Plus récemment, une étude commandée par la direction générale du Parlement européen responsable des politiques internes a estimé que le montant des subventions consenties aux ONG en vertu de la gestion centralisée directe par la direction générale des affaires intérieures de la Commission européenne (c'est-à-dire dans le domaine des affaires intérieures, de la sécurité et de la migration) s'élevait à

⁶⁹ Voir commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, réunion du 15 novembre 2010, point 4.

⁷⁰ Voir A. Mackonis, Z. Silenas, *Helping Themselves. Six Ways to Reform EU Funding of NGOs*, 2013.

environ 12 millions d'euros en 2010, 11,9 millions d'euros en 2011 et 30,9 millions d'euros en 2012⁷¹. Selon cette étude, le financement moyen par subvention au cours de la période 2010-2012 est passé de 340 000 euros en 2010 à 440 000 euros en 2012. En revanche, la direction générale du budget de la Commission a estimé, en 2014, qu'environ 3,08 milliards d'euros sont versés chaque année sous forme de subventions aux ONG⁷².

3.3.3 Le Registre commun de transparence

Le RCT est la deuxième source d'information sur les OSC. Le RCT est devenu opérationnel en 2011. Il s'appuie sur des systèmes d'enregistrement préexistants mis en place par le Parlement européen et la Commission⁷³. Depuis 2011, plusieurs organisations influençant les processus décisionnels de l'Union européenne, notamment des OSC, se sont enregistrées⁷⁴.

L'enregistrement est volontaire, c'est-à-dire que toutes les entités sont encouragées à s'enregistrer mais ne peuvent y être contraintes. La couverture du registre est donc limitée. C'est pour cette raison qu'en 2015, la Commission s'est engagée à examiner l'option, avant la fin de l'année 2015, d'un **registre obligatoire des lobbyistes** pour toutes les organisations qui souhaitent entrer en contact avec les membres des trois institutions européennes (le Parlement européen, la Commission et le Conseil).

Les avis sont partagés concernant la couverture du registre actuel. D'après les chiffres officiels, environ 1 000 organisations s'enregistrent chaque année, ce qui porte le nombre d'organisations répertoriées à 7 000. Environ un quart des entités actuellement enregistrées sont des OSC, soit 1 838 ONG, 508 groupes de réflexion et institutions universitaires, 144 syndicats et 41 organisations religieuses. Une étude menée en 2003 par le Parlement européen a estimé qu'en 2000, environ 2 600 groupes d'intérêts avaient ouvert un bureau permanent au centre de Bruxelles⁷⁵. Les ONG européennes représentaient 10 % de ces groupes et les groupes de réflexion environ 1 %. Selon une autre étude réalisée en 2010, le nombre d'ONG non enregistrées qui exercent des activités de représentation au niveau européen s'élève à 30 %⁷⁶. Plus récemment, une étude effectuée en 2013 a estimé que le RCT couvre environ trois quarts des organisations liées aux entreprises et environ 60 % des ONG⁷⁷.

⁷¹ Voir Parlement européen, Direction générale des politiques internes — Direction D — Affaires budgétaires, *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration*, 2014.

⁷² Voir M. Kraff, DG budget de la Commission européenne, *Budgetary Impact of NGO Funding in the last 10 Years*, Bruxelles 2014

⁷³ Le Parlement européen a mis en place dès 1996 son propre «Registre des lobbyistes» tandis que la Commission a mis sur pied un «Registre des représentants d'intérêts» en 2008.

⁷⁴ Voir Manko, R., Thiel, M., Bauer, E., [Registre de transparence de l'UE, Service de recherche du Parlement européen](#), PE 542.170, Bruxelles, 2014.

⁷⁵ Voir Parlement européen, Direction générale de la recherche et de l'innovation, *Lobbying in the European Union: current rules and practices*, Document de travail 04/2003 AFCO 104 EN, Bruxelles, 2003.

⁷⁶ Voir Direction générale des politiques internes — Direction D — Affaires budgétaires, *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration*, 2014, p. 50.

⁷⁷ Voir Greenwood, J., Dreger, J., *The Transparency Register: A European Vanguard of Strong Lobby Regulation?*, 2:2 Interest Group & Advocacy, 2013, p. 139.

De l'avis général, le RCT a permis de renforcer la quantité et la qualité des informations disponibles. Néanmoins, certaines études ont, à plusieurs reprises, exprimé des points de vue critiques à l'égard du registre. Les premières critiques formulées à l'encontre du système d'enregistrement remontent à 2009, lorsque Alter-EU, un groupe de réflexion qui se consacre à l'étude des lobbies, a critiqué le registre de la Commission. Selon Alter-EU, seulement 22,8 % des lobbies basés à Bruxelles (y compris les OSC et les entreprises) se sont fait enregistrer⁷⁸. En ce qui concerne les OSC, Alter-EU a affirmé que 25 groupes de réflexion seulement (dont aucun n'est basé à Bruxelles) se sont fait enregistrer et que les 329 ONG qui sont enregistrées ne représentent qu'une petite partie des ONG basées à Bruxelles⁷⁹.

Les critiques portent également sur l'inefficacité des contrôles. Le secrétariat du RCT dispose d'un système de contrôle qui lui permet de procéder à des vérifications aléatoires afin de s'assurer de l'exactitude des données. Selon le secrétariat, quelque 800 vérifications sont opérées chaque année. Les déclarants qui ne fournissent pas les données demandées ou qui refusent de collaborer sont exclus du système. Là aussi, des voix s'élèvent pour affirmer que ces contrôles sont inefficaces. Alter-EU, par exemple, a révélé, en 2012, qu'au moins 120 entreprises influençant le processus décisionnel de l'Union européenne n'étaient pas enregistrées et que pas moins de 50 déclarants faisaient état de 1 euro de dépenses par an⁸⁰.

3.3.4 Bases de données sectorielles

Les bases de données sectorielles gérées par les directions générales de la Commission constituent une source d'information supplémentaire sur le financement des OSC par l'Union européenne. Europe Aid, par exemple, gère la base de données des bénéficiaires de l'aide extérieure. D'après le rapport annuel 2014 d'Europe Aid, l'Union européenne a consacré 14,86 milliards d'euros à l'aide extérieure au développement en 2013⁸¹.

Deuxième exemple: le service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne (ECHO). L'ECHO publie une liste d'accords, présentés par organisation humanitaire, sur une période de 10 ans. Cette liste contient des informations sur le pays d'intervention, l'objet de la subvention et le montant des fonds accordés par l'Union européenne. Dans son rapport annuel 2013, l'ECHO indique que, en 2013, l'Union européenne a apporté une aide d'urgence considérable à environ 124 millions de personnes dans 90 pays. Cette aide, justifiée par des besoins réels, se chiffre à 1 353 millions au titre des engagements. L'initiative des volontaires

⁷⁸ Voir Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulations, *The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure?*, Bruxelles, 2009.

⁷⁹ Des observations similaires ont été adressées à l'encontre du registre du Parlement. Selon une étude réalisée en 2007, plus de 20 000 lobbyistes, y compris ceux qui représentent les intérêts des OSC, opèrent à Bruxelles. L'étude a critiqué la couverture limitée du registre du Parlement. Voir Coen, D., *Lobbying in the European Union*, Document d'information, Affaires constitutionnelles, 2007.

⁸⁰ Voir Alter-EU, *Dodgy Data*, Brussels, 2010.

⁸¹ Voir Europe Aid, [Rapport annuel 2014](#).

de l'aide de l'UE, également dirigée par l'ECHO, doit donner l'occasion à environ 18 000 personnes de s'engager dans le secteur de l'aide humanitaire⁸².

3.4 Le système des contrôles

Pour conclure cette analyse du cadre juridique européen, quelques remarques sur le système des contrôles s'imposent. Le cadre juridique de l'Union européenne prévoit divers mécanismes internes et externes destinés à garantir la légalité et la régularité des dépenses de l'Union. Les principaux mécanismes sont décrits ci-dessous.

L'article 2 du RF propose une définition du terme «contrôle». Un «contrôle» est «toute mesure prise pour fournir des assurances raisonnables en ce qui concerne l'efficacité, l'efficience et l'économie des opérations, la fiabilité de l'information, la protection des actifs et de l'information, la prévention, la détection et la correction de la fraude et des irrégularités ainsi que leur suivi et la gestion appropriée des risques concernant la légalité et la régularité des transactions sous-jacentes». Les contrôles peuvent donner lieu à diverses vérifications, à divers stades des procédures relatives aux subventions⁸³.

La Commission divise les contrôles en deux catégories: ex ante et ex post. (1) Les contrôles ex ante sont effectués avant que les tâches d'exécution du budget de l'Union européenne ne soient confiées à des entités ou à des personnes. Conformément à l'article 61 du RF, les contrôles ex ante permettent de s'assurer que l'entité ou la personne responsable a prévu des règles pour contrôler, évaluer et publier toutes les informations pertinentes concernant l'utilisation des fonds. (2) Les contrôles ex post portent sur les rapports que les entités ou les personnes auxquelles les tâches d'exécution du budget ont été confiées sont tenues de publier. Ces rapports détaillent la manière dont l'argent a été dépensé et dont les audits et les contrôles ont été opérés.

Les contrôles tant ex ante qu'ex post sont effectués par un personnel spécialisé, à savoir un ordonnateur et un comptable. (1) L'ordonnateur (article 66 du RF) est chargé dans chaque institution d'exécuter les recettes et les dépenses conformément au principe de bonne gestion financière. Il est également chargé d'en assurer la légalité et la régularité. (2) Le comptable (article 68 du RF) est chargé, dans chaque institution, de la bonne exécution des paiements, de la collecte d'informations, de la préparation et de la présentation des comptes et de la gestion de la trésorerie.

L'article 59 du RF associe les États membres au système de contrôles. La procédure de gestion partagée prévoit en effet que non seulement la Commission mais aussi les États membres respectent leurs obligations en matière de contrôle et d'audit. Les États membres, en particulier, sont invités à: (1) s'assurer que les actions financées sur le budget sont correctement et effectivement exécutées, conformément à la réglementation sectorielle applicable; (2) prévenir, détecter et corriger les irrégularités

⁸² Voir Commission européenne, [Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur les politiques de l'Union européenne en matière d'aide humanitaire et de protection civile et leur mise en œuvre en 2013](#), COM(2014) 537 final, 2014.

⁸³ Le RF établit une distinction entre les contrôles et les «vérifications», qu'il définit comme la vérification d'un aspect particulier d'une opération de dépense ou de recette.

et les fraudes. Ces contrôles peuvent être effectués par les États membres ex ante ou ex post, à travers des institutions de contrôle nationales.

Les mêmes règles sont applicables en cas de gestion indirecte (article 60 du RF). Au titre de l'article 60 du RF, les entités et personnes chargées des tâches d'exécution du budget doivent mettre en place un système de contrôle interne efficace, un système de comptabilité qui fournit des informations exactes au moment où on en a besoin, et elles doivent être soumises à un audit externe. La prévention des irrégularités et de la fraude fait également partie des tâches de contrôle.

En ce qui concerne les contrôles, il convient de mentionner les activités de l'OLAF, qui est chargé d'enquêter sur les fraudes commises au détriment des dépenses de l'Union européenne, notamment des fonds structurels, de la politique agricole et du développement rural, des dépenses directes, et de l'aide extérieure. L'OLAF combat plusieurs types de fraude. Les fraudes peuvent concerner les subventions, les contrats, les dispositions administratives, les experts extérieurs, le recrutement de personnel, les activités de recherche, les programmes pour l'éducation et la culture, les fonds en faveur de l'environnement, les projets de formation et les entreprises communes.

Dans le domaine de l'aide extérieure, des fraudes peuvent entacher le financement des ONG, les fonds d'assistance aux budgets nationaux, et l'aide humanitaire. Ainsi que le précise le site Web de l'OLAF, peuvent constituer une fraude: (1) l'utilisation ou la présentation de déclarations incorrectes ou incomplètes ou de documents donnant lieu à un versement indu de fonds provenant du budget de l'UE ou de budgets gérés par ou pour le compte de l'UE; (2) la non-divulgence d'informations requises, avec les mêmes effets; (3) l'utilisation impropre de fonds à des fins autres que celles pour lesquelles ils ont été initialement octroyés. Les enquêtes menées par l'OLAF peuvent être de natures diverses, ainsi que l'illustrent les exemples figurant dans les rapports d'activités annuels de l'OLAF⁸⁴.

4 Quelles sont les perspectives?

Le problème de la responsabilité financière des OSC en Europe est ardu. Non seulement il concerne un très grand nombre d'OSC différentes, mais aussi il s'inscrit dans un cadre juridique fragmenté (et parfois opaque). L'absence de définition juridique claire, le manque de coordination entre les structures de l'Union européenne, la persistance d'une charge administrative considérable et le manque de transparence vis-à-vis du montant (et de la distribution) des fonds de l'Union européenne peuvent contrecarrer les efforts déployés par l'Union pour combattre la fraude et la mauvaise gestion financière des OSC.

⁸⁴ Voir, par exemple, le *Sixième rapport d'activité de l'OLAF*, 1^{er} juillet 2004 — 31 décembre 2005. Il fait état d'une enquête conduite en juin 2003. L'OLAF avait été informé qu'une ONG manipulait les procédures d'appel d'offres lancées dans le cadre des projets de développement et d'aide humanitaire financés par la Commission européenne. Quatre mois plus tard, l'OLAF a communiqué les premiers résultats de son enquête à la DG AIDCO et à l'ECHO. Ces résultats ont montré que, si les procédures d'appel d'offres semblaient avoir été correctement lancées par l'ONG, les achats de biens étaient concentrés sur certaines sociétés qui bénéficiaient d'une relation indûment privilégiée.

Les efforts consentis par les OSC pour rendre compte de leurs activités financières (adoption d'instruments d'autorégulation) sont entravés dans la même mesure. Au mieux, les codes de conduite, les normes et les politiques internes dont se dotent les OSC sont considérées comme un effort louable en faveur de l'obligation de rendre des comptes, pas comme une solution. La plupart du temps, cependant, aucune importance n'est accordée à ces instruments au moment d'évaluer la responsabilité financière des OSC.

La question de la responsabilité financière des OSC peut s'apparenter à un «dialogue de sourds». D'une part, les réformes proposées par les institutions de l'Union européenne ont été reportées, n'ont pas produit les résultats escomptés ou se sont heurtées à la farouche opposition des OSC. En même temps, les outils d'autorégulation développés par les OSC pour renforcer leur responsabilité financière ne sont pas officiellement reconnus par les institutions européennes (et même sans doute considérés comme inefficaces), et font l'objet de critiques. Les observations finales de la présente analyse passent en revue les propositions visant à améliorer la responsabilité financière des OSC qui sont actuellement débattues au niveau européen. Au fil des ans, quelques propositions ont été traduites en règles juridiques (par exemple, les règles de simplification) tandis que d'autres sont restées lettre morte. Le nombre des réglementations qui, après avoir été mises en œuvre, ont constitué une solution efficace au problème de la responsabilité financière du tiers secteur est encore plus restreint.

4.1 Une définition unique du tiers secteur

Comme on l'a expliqué dans la première partie de cette analyse, il n'existe toujours pas de définition unique du tiers secteur au niveau européen. L'absence de définition claire est source de confusion et constitue un obstacle pour la communication intégrale des informations. Néanmoins, des progrès ont été accomplis dans ce domaine et le profil de la taxonomie à adopter pour classer les entités du tiers secteur devrait se dessiner plus clairement dans les prochains mois.

Plus récemment, l'Union a progressé sur la voie d'une définition opérationnelle du tiers secteur au niveau européen, en vertu du septième programme-cadre (7^e PC) de recherche, de développement technologique et de démonstration. Par exemple, au titre de la convention de subvention n° 613034, un projet a été financé pour, entre autres, clarifier le concept de «tiers secteur européen». Ce projet s'est attelé à définir le concept large de «tronc commun» du tiers secteur. Cinq critères devaient composer ce tronc commun: (1) les entités doivent avoir une organisation⁸⁵; (2) les entités doivent être dissociées du pouvoir politique sur le plan institutionnel; (3) les entités doivent être autonomes; (4) la participation à des organisations doit être facultative; (5) enfin, les organisations doivent limiter la distribution des profits.

⁸⁵ Cela signifie qu'elles ne doivent pas être légalement enregistrées, mais qu'elles doivent impliquer des groupes de personnes qui interagissent selon certaines procédures pendant une période d'au moins sept mois.

4.2 La charge administrative

Les premières critiques formulées par les OSC à l'encontre de la charge administrative inhérente à l'octroi de subventions par l'Union européenne datent du début des années 2000⁸⁶. Interrogées à ce sujet, les ONG qui opèrent à l'échelle européenne ont déclaré que les procédures de demande de subventions étaient tellement compliquées qu'elles étaient contraintes d'engager des bureaux d'études spécialisés pour les aider⁸⁷. Ce n'est pas un hasard si les initiatives visant à promouvoir la publication de manuels et d'orientations pour aider les OSC à solliciter des financements se sont multipliées. Citons, par exemple, le guide destiné aux OSC qui sollicitent des financements dans le cadre d'Horizon 2020 ou des guides de portée plus générale destinés à aider les OSC basées à Bruxelles dans leurs activités⁸⁸.

À la suite de ces plaintes et des remarques formulées par les institutions européennes (par exemple, la CCE)⁸⁹, des progrès ont été accomplis, comme en témoignent les modifications apportées au RF et aux RAP. Cependant, dans cette quête de simplification, deux contre-arguments peuvent être opposés au fait que la responsabilité financière des OSC bénéficierait d'une réduction de la charge administrative. Premièrement, les obligations administratives sont nécessaires pour assurer un certain niveau de responsabilité financière. Il est tout bonnement impossible d'éliminer toute forme de contrôle bureaucratique de la part des institutions européennes. Deuxièmement, une connaissance approfondie des règles en vigueur pourrait être bénéfique aux OSC, au moins en termes d'avantage concurrentiel⁹⁰.

4.3 Transparence vis-à-vis du public

L'amélioration de la transparence vis-à-vis du public figure parmi les activités prioritaires destinées à renforcer la responsabilité financière des OSC. Au fil du temps, plusieurs solutions ont été proposées. Cependant, celle qui revient le plus souvent sur le devant de la scène est celle qui suggère de créer un portail unique (ou, à défaut, un guichet unique en ligne) pour toutes les subventions européennes. D'après Social Innovation Europe, un portail unique apporterait des avantages significatifs: il faciliterait

⁸⁶ Voir Réseau Euclid, *Consultation on the European financial regulation review*, 2009, p. 14.

⁸⁷ Voir Direction générale des politiques internes — Direction D — Affaires budgétaires, *EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration*, 2014.

⁸⁸ Voir, par exemple, Groupe de contact de la société civile, [Making your voice heard in the EU: a guide for NGOs](#), 2006.

⁸⁹ Voir Cour des comptes européenne, *La gestion, par la Commission, de la participation des acteurs non étatiques (ANE) à la coopération communautaire au développement*, Rapport spécial n° 4, 2009.

⁹⁰ Voir C. Mahoney, M. J. Beckstrand, [Following the Money: European Union funding of civil society organisations](#), *Journal of Common Market Studies*, 49:6. Les auteurs se sont intéressés à 1 146 OSC qui avaient reçu des fonds européens au cours de la période 2003-2007. L'étude a révélé que 5,9 % seulement de celles-ci s'étaient fait enregistrer dans la base de données CONECCS (Consultation, Commission européenne et société civile). Le niveau de financement médian des OSC qui s'étaient fait enregistrer dans la base de données était supérieur de 86 % à celui des OSC non enregistrées. Selon les auteurs, ces résultats démontrent qu'une connaissance approfondie des règles et règlements influence la capacité des OSC à bénéficier d'un financement européen, produisant *de facto* un avantage concurrentiel.

la tâche des candidats tout au long de la procédure, il permettrait de fournir plus d'informations au grand public, et il permettrait également de renforcer l'efficacité du contrôle exercé par les institutions européennes.

Peu de progrès ont été réalisés en ce sens. En 2010, le Parlement européen a invité la Commission à établir un registre public des organisations de type ONG qui reçoivent des fonds du budget de l'Union, à harmoniser les bases de données qui répertorient les bénéficiaires des financements européens, et à indiquer dans son système comptable le caractère «non lucratif» des bénéficiaires⁹¹. Aucun autre progrès n'a été fait.

Il y a également lieu d'améliorer la transparence du RCT. Comme indiqué plus haut, le nombre des ONG qui s'enregistrent n'a cessé d'augmenter entre 2008 et 2010, passant de 28 % à 30 % du nombre total d'entrées. En 2014, ce chiffre est demeuré stable. Cependant, les critiques portent désormais sur la classification adoptée par le RCT, qui permet à des associations à but lucratif (par exemple, des associations d'entreprises) de s'enregistrer dans la catégorie des «ONG/groupe de réflexion». En conséquence, il a été suggéré qu'il serait plus approprié de créer une catégorie distincte pour ce genre d'organisations⁹². En janvier 2015, une nouvelle version du RCT a été lancée. Mais ce «registre de deuxième génération» ne contient pas de nouvelle catégorie.

4.4 Normes d'éligibilité aux subventions

Le marché de plus en plus diversifié des OSC complique le travail d'évaluation de la qualité des initiatives d'autorégulation prises par les OSC. Un cadre réglementaire juste et flexible pourrait apporter une solution à ce problème. Nombreux sont ceux qui suggèrent d'introduire un **code de conduite de l'Union**, que seraient tenues de respecter les OSC qui souhaitent solliciter des financements européens.

Cette tâche s'annonce compliquée, puisqu'il n'existe aucun modèle en tant que tel. Les solutions politiques et législatives mises en œuvre par les États membres par le biais de codes de conduite pour résoudre la question de la responsabilité financière des OSC varient fortement d'un État à l'autre. En outre, les différences au niveau de la structure et du champ d'application des OSC sont de nature à décourager l'adoption d'un cadre réglementaire unique applicable à tous. Il est donc à craindre que des solutions arbitraires ne soient adoptées sans tenir compte du contexte organisationnel. Par le passé, la Commission a vainement tenté d'élaborer un code de conduite commun applicable à toutes les OSC. Elle a notamment essayé d'introduire un code de conduite pour lutter contre le financement du terrorisme. Les dernières tentatives en ce sens remontent à 2010, lorsque la Commission s'est engagée à présenter une proposition de statut de la fondation européenne pour la fin de l'année 2011⁹³.

⁹¹ Voir Parlement européen, *Décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2008, section III — Commission*, SEC(2009) 1089 — C7-0172/2009 — 2009/2068(DEC), 2010, point 248.

⁹² Voir Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulations, *The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure?*, 2009, p. 18.

⁹³ Voir Commission européenne, «*Vers un Acte pour le marché unique: pour une économie sociale de marché hautement compétitive*», du 27 octobre 2010, COM(2010) 608 final, et «*acte pour le Marché unique — Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance*», du 13 avril 2011, COM(2011) 206 final.

Là où des solutions semblables ont été appliquées, les résultats se sont avérés plutôt encourageants. Par exemple, en Australie, seules les entités signataires du code de conduite du Conseil australien pour le développement international peuvent solliciter des fonds alloués au titre des programmes d'aide du gouvernement australien. Aux Philippines et au Pakistan, la souscription à des codes de conduite permet d'obtenir certains avantages. Les ONG qui se voient délivrer une attestation par le Conseil philippin de certification des ONG ou le Centre pakistanais des organisations à but non lucratif bénéficient de déductions fiscales sur leurs dons.

Les OSC estiment cependant que ces solutions limitent leur liberté de s'appuyer sur des financements étrangers, un phénomène que le Centre international pour le droit des associations à but non lucratif qualifie de «protectionnisme philanthropique». Les OSC craignent que la mise en place de normes d'éligibilité n'encourage les gouvernements nationaux à adopter des lois qui limiteraient leur marge de manœuvre pour obtenir des financements. Comme l'indiquait la revue *The Economist* en 2014, entre 2012 et 2014, au moins six États ont adopté des lois concernant les ONG qui perçoivent des financements étrangers et environ une dizaine d'autres envisagent de le faire⁹⁴.

5 Principales références

Addressing conflict of interests in public-private partnerships (PPPs), G. Sgueo, Service de recherche du Parlement européen, PE 545.722, 2015.

Analysing and Assessing Public Accountability: A Conceptual Framework, M. Bovens, 13 *European Law Review*, 2007, p. 447.

[Budgetary Impact of NGO Funding in the last 10 Years](#), M. Kraff — DG Budget, Bruxelles 2014.

Civil Society Self-Regulation. The global picture, S. Warren, R. Lloyd, Document d'information One World Trust n° 119/2009.

Communication de la Commission sur la promotion du rôle des associations et fondations en Europe, COM(97) 241 final, Commission européenne, 1997.

Communication «[Suivi du livre vert: Initiative européenne en matière de transparence](#)» SEC(2007) 360, Commission européenne, Bruxelles, 2007.

Communications intitulées «Vers un Acte pour le marché unique: pour une économie sociale de marché hautement compétitive», du 27.10.2010, COM(2010)0608 final, et «Acte pour le Marché unique — Douze leviers pour stimuler la croissance et renforcer la confiance», du 13.4.2011, COM(2011) 206 final, Commission européenne.

Consultation on the European financial regulation review, Réseau Euclid, 2009.

Countering NGO corruption: rethinking the conventional approaches, U4 Issue No. 3/2011, 2011.

Defining the nonprofit sector, L.M. Salamon, H.K. Anheier, Manchester University Press 1995.

Décision concernant la décharge sur l'exécution du budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2008, section III — Commission, SEC(2009) 1089 — C7-0172/2009 — 2009/2068(DEC), Parlement européen 2010.

Dodgy Data, Alter-EU, Bruxelles, 2012.

⁹⁴ Voir *The Economist*, [Donors: keep out](#), 2014.

Downward accountability to 'beneficiaries': NGOs and donor perspectives. Survey results, J. Keystone, 2006.

[EU financing for NGOs in the area of home affairs, security and migration](#), Direction générale des politiques internes — Direction D — Affaire budgétaires, 2014.

Registre de transparence de l'UE, R. Manko, M. Thiel, E. Bauer, Service de recherche du Parlement européen, PE 542.170, Bruxelles, 2014.

[Exploring Transparency and Accountability Regulation of Public-Benefit Foundations in Europe](#), Centre européen des fondations, Bruxelles, 2011.

Brochure: Non-Governmental Organisations (NGOs) in the United States, Humanrights, 2012.

[Financing of Non-governmental Organisations \(NGO\) from the EU Budget](#), Direction générale des politiques internes — Direction D — Affaires budgétaires, 2010.

Financing Social Impact. Funding social innovation in Europe — mapping the way forward, Social Innovation Europe, 2013.

Global Accountabilities: Participation, Pluralism, and Public Ethics, A. Ebrahim, E. Weisband (eds.), Cambridge, 2007.

Global civil society, H. Anheier, M. Glasius, M. Kaldor, London 2001.

Global Civil Society?, J. Keane, Cambridge, 2005.

Governance and the Role of Associations in Economic Management: A Response from an EU Public Affairs Practitioner, D. Guéguen, in *The Effectiveness of EU Business Associations*, J. Greenwood (ed.), Basingstoke, 2002.

Helping Themselves. Six Ways to Reform EU Funding of NGOs, A. Mackonis, Z. Silenas, 2013.

Images and Concepts of the Third Sector in Europe, J. Defourny, V. Pestoff (eds.), Réseau européen de recherche EMES — Document de travail n° 08/02, 2008.

'Interlocutory Coalitions' and Administrative Convergence, G. Sgueo, in E. Chiti, B. G. Mattarella (eds.), *Global administrative law and European administrative law*, Springer 2011, p. 149.

L'espace public, 30 ans après, J. Habermas, 18 Quaderni, 1992, p. 161.

Lobbying in the European Union, D. Coen, Direction générale des politiques internes, PE 393.266, Bruxelles 2007.

Lobbying in the European Union: current rules and practices, Parlement européen — Direction générale de la recherche, document de travail 04/2003 AFCO 104 EN, Bruxelles, 2003.

Measuring Impact On-The-Go, WeGov, 2014.

Measuring the Economic Value of Volunteer Work Globally: concepts, Estimates, and a Roadmap to the Future, M. Salamon, S.W. Sokolowski, M.A. Haddock, 82 *Analysis of Public and Cooperative Economics*, 2011, p. 217.

Mid-term evaluation of the implementation of the Community action programme promoting NGOs primarily active in the field of environmental protection, (Décision 466/2002/CE), AGRA Consulting, Bruxelles 2005.

Procès-verbal de la réunion du 15 novembre 2010, commission du contrôle budgétaire, 2010.

[Plus de contrôles ou moins de contrôles? Trouver le juste équilibre entre coûts administratifs du contrôle et risques d'erreur](#), COM(2010) 261 final, Commission européenne, Bruxelles, 2010.

Moving Forward on Public Private Partnerships: US and International Experience with PPPs Units, E. Istrate, R. Puentes, Brookings-Rockefeller, 2011.

NGOs as Legitimate Partners of Corporations: A Political Conceptualization, D. Baur, New York/London, 2011.

Les ONG: avec ou sans «N»? , J. Macrae, Magazine du mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, 1996.

NGO Rights and Responsibilities, M. Edwards, London 2000.

NGO self-regulation: enforcing and balancing accountability, One World Trust, London, 2006.

NGO self-regulation: enforcing and balancing accountability, London, 2006.

Non-Governmental Organisations: What is at stake?, S. Kallas, SPEECH/08/427, Bruxelles 2008.

Overcoming NGO Accountability Concerns in International Governance, E.B. Bluemel, 31 Brooklyn Journal of International Law, 2005, p. 135.

[Patterns of International Non-governmental Organisation's Growth](#), J. Huggett, International Development Policy | Revue internationale de politique de développement, documents de travail, 2012.

Résolution 288 (X), ECOSOC, 27 février 1950.

Résolution 1296 (XLV), ECOSOC, 25 juin 1968.

Résolution sur les associations sans but lucratif dans les Communautés européennes, Parlement européen, commission juridique et des droits des citoyens, Document A2 — 196/86, 1987.

[Study on recent Public and Self-Regulatory Initiatives Improving Transparency and Accountability of Non-Profit Organisations in the European Union](#), Centre européen pour le droit des associations à but non lucratif, 2009.

[Study to assess the extent of abuse of Non-Profit Organisations for financial criminal purposes at EU level](#), Matrix, Bruxelles, 2008.

[La Commission et les organisations non gouvernementales: le renforcement du partenariat](#), Commission européenne, document de discussion COM(2000) 11 final, 2000.

The Commission's Lobby Register One Year On: Success or Failure?, Alliance for Lobbying Transparency and Ethics Regulations, 2009.

[La gestion, par la Commission, de la participation des acteurs non étatiques \(ANE\) à la coopération communautaire au développement](#), Rapport spécial n° 4, Cour des comptes européenne, 2009.

The Cost of a Taxpayer-Funded Green Lobby, C. Boin, A. Marchesetti, Brussels 2010.

The emergence of social enterprise, C. Borzaga, J. Deforuny (eds.), London and New York, 2001.

Prévenir et combattre le financement du terrorisme par une meilleure coordination au niveau national et une plus grande transparence des organismes à but non lucratif, COM(2005) 620 final, Commission européenne, 2005.

The Rise of the Non-Profit Sector, L. Salamon, 4 Foreign Affairs, 1994, p. 102.

[L'économie sociale dans l'Union européenne](#), Comité économique et social européen, Bruxelles, 2012.

Third Sector European Policy: Organisations Between Market and State, the Policy Process and the EU, J. Kendall, 1 Third Sector European Policy Working Papers, London, 2005.

The Third Sector and the European Union Policy Process: An Initial Evaluation, J. Kendall, H.K. Anheier, 6:2 Journal of European Public Policy, 1999, p. 283.

The Third Sector in Europe, Adalbert Evers, Jean-Louis Laville, Edward Elgar Publishing, 2004.

[The Third Sector in Europe: Five Theses](#), H.K. Anheier, in Strategy Mix for NonProfit Organisations. Vehicles for Social and Labour Market Integrations, A. Zimmer, C. Stecker, Springer, 2004, p. 285.

[The Third Sector in Europe: Towards a Consensus Conceptualization](#), L.M. Salamon, W. Sokolowski, document de travail n° 02/2014, 2014.

The Transparency Register: A European Vanguard of Strong Lobby Regulation?, 2:2 Interest Group & Advocacy, 2013, p. 139.

Tolerable risk error, SPEECH/10/, A. Semeta, Bruxelles, 2010.

When NGOs go global: Competition on international markets for development donations, G. Aldashev, T. Verdier, 79 Journal of International Economics, p. 189, 2010.

Le terme «organisations de la société civile» (OSC) englobe toutes les formes d'organisations collectives qui ne relèvent pas du secteur commercial ou gouvernemental. Ces dernières décennies, le nombre d'OSC a augmenté et l'influence que ces dernières exercent sur l'élaboration des politiques européennes et nationales s'est renforcée. Les OSC sont en conséquence tenues de démontrer qu'elles utilisent les ressources publiques qui leur sont allouées de manière efficace, responsable et transparente.

Un certain nombre de propositions visant à résoudre cette question ont été examinées au fil des ans. Mais quelques-unes seulement ont été transposées en droit et le nombre de celles qui, après avoir été mises en œuvre, ont constitué une solution efficace au problème de la responsabilité financière du tiers secteur est encore plus restreint. Le débat entre les universitaires, les institutions et les professionnels n'est pas clos. À l'heure actuelle, le tiers secteur est réglementé, à l'échelle européenne, par un ensemble de normes européennes, d'outils quasi-juridiques et d'initiatives d'autorégulation.

Les efforts déployés pour lutter contre la mauvaise gestion financière des OSC sont contrecarrés par l'absence de définition juridique claire au niveau européen, par l'opacité des informations disponibles sur les OSC dans les bases de données de l'Union, et par une bureaucratie excessive.

Publication du
Service de recherche pour les députés

*Direction générale des services de recherche parlementaire,
Parlement européen*



PE 556.992
ISBN 978-92-823-6821-3
doi: 10.2861/039051