



*Délégués des Ministres*

## **Documents CM**

**CM(2009)10 final** 13 mars 2009

---

### **1050 Réunion, 11 mars 2009**

11 Administration et Logistique

#### **11.1 Stratégie pour la gestion et la mobilisation des ressources pour le Programme d'activités du Conseil de l'Europe**

Document établi par la Direction de la planification stratégique

---

#### **INTRODUCTION**

1. Le Conseil de l'Europe a besoin d'une stratégie de gestion et de mobilisation des ressources qui soit cohérente et qui englobe l'Organisation tout entière. Une approche coordonnée en matière de mobilisation des ressources devrait prendre en compte notamment le fait de mobiliser des ressources supplémentaires tout en garantissant la capacité de mise en œuvre, de privilégier avec les donateurs des relations s'inscrivant dans le long terme tout en insistant sur l'alignement avec les priorités de notre Organisation, et d'améliorer la transparence et l'accès à l'information tout en réduisant la bureaucratie et en simplifiant les activités de reporting.
2. Le Budget ordinaire du Conseil de l'Europe est insuffisant pour financer les besoins identifiés tels qu'ils ont été définis par le Plan d'Action du 3e Sommet. Cette stratégie vise donc à consolider le volume des programmes conjoints avec la Commission européenne, à la suite des augmentations significatives enregistrées au cours des récentes années, et à augmenter d'environ 20%, d'ici la fin de 2010, les contributions extrabudgétaires provenant d'autres sources (l'Annexe I présente les recettes extrabudgétaires depuis 2001). Dans le même temps, le financement externe devrait demeurer aligné sur les priorités du Conseil de l'Europe et prendre en compte les besoins en ressources humaines et frais de fonctionnement qu'il convient d'assurer pour la bonne mise en œuvre des activités concernées. Par la transparence et un accès facilité à l'information ainsi que par des pratiques de reporting et d'évaluation bien pensées, il devrait être possible de consolider les relations avec les donateurs afin d'inscrire celles-ci dans la durée.
3. La solution passe par une approche stratégique, notamment en inscrivant la gestion et la mobilisation des ressources dans un cadre global de planification pluriannuelle et de budgétisation appropriée couvrant l'affectation de ressources humaines, la programmation et l'évaluation. Dans ce cadre, une augmentation de la part des contributions volontaires non affectées est recherchée, le cas échéant. En-dessous d'un seuil minimum, les diverses contributions volontaires seraient regroupées.
4. Le présent document s'appuie sur des travaux déjà menés antérieurement en vue de définir une stratégie de gestion et de mobilisation des ressources pour l'Organisation tout entière ; il propose un certain nombre de mesures pour contribuer à la réalisation des objectifs à long terme de l'Organisation. La mise en œuvre a déjà commencé pour une bonne part des propositions exposées dans le présent document. La Stratégie constitue un élément important pour étayer la valeur ajoutée du Conseil de l'Europe à moyen terme.

## GERER ET MOBILISER PLUS EFFICACEMENT LES RESSOURCES

5. Dans un contexte de contraintes budgétaires, alors que les besoins identifiés sont bien plus importants que les fonds dont on dispose, il convient de rechercher des ressources supplémentaires (programmes conjoints, contributions volontaires et partenariats public/privé). Dans le même temps, des efforts doivent être déployés pour améliorer la planification, la budgétisation et l'administration des ressources. Plusieurs objectifs seront donc poursuivis :

### *Combiner les divers mécanismes financiers*

- ❖ Elaborer des processus intégrés pour la budgétisation et la programmation afin de faire en sorte que les activités essentielles soient en majeure partie financées par le Budget ordinaire.
- ❖ Rechercher des ressources externes pour des activités contribuant à l'objectif fondamental du Conseil de l'Europe qui ne peuvent pas être financés par le Budget ordinaire.
- ❖ Proposer à des partenaires extérieurs des projets pour une demande de financement pouvant leur convenir et apporter une valeur ajoutée (financière et non financière) aux projets.
- ❖ Explorer et lancer des approches innovantes pour générer des ressources supplémentaires (par exemple via des manifestations destinées à une collecte de fonds, de nouveaux partenariats et alliances à long terme, la vente de produits et services sélectionnés ou encore des combinaisons de dons et prêts ou par le biais du Fonds fiduciaire « Droits de l'Homme »).
- ❖ Définir par avance les limites acceptables pour les partenariats avec le secteur privé au cas par cas, afin de s'assurer que les organisations partenaires ont des objectifs communs avec ceux du Conseil de l'Europe, ne sont pas impliquées dans des activités qui seraient incompatibles avec les valeurs de notre Organisation et n'influencent pas la nature et la mise en œuvre des projets.

### *Développer les relations avec les donateurs*

6. Une coordination globale des relations avec les donateurs est nécessaire si l'on veut assurer une cohérence transversale. Les canaux de communication existants entre les entités opérationnelles et les donateurs devraient être conservés et approfondis dans ce cadre général. En outre, il est prévu de confier aux équipes du Conseil présentes sur le terrain (notamment les Représentants spéciaux du Secrétaire Général) un rôle accru pour ce qui est des contacts avec les donateurs et bénéficiaires et en ce qui concerne le développement de projets. En particulier, il conviendrait d'inscrire les relations avec les donateurs dans le long terme et notamment :

- ❖ identifier les priorités et besoins des donateurs par une analyse des sources potentielles de financement ;
- ❖ encourager les partenariats de longue haleine (en tenant compte des différents besoins des donateurs et en mettant à profit les informations remontant des entités décentralisées, notamment les bureaux sur le terrain) ;
- ❖ soumettre des propositions de projets ciblées qui correspondent aux priorités du Conseil de l'Europe et des donateurs. Encourager des plans ciblés de mobilisation de ressources pour de grands programmes nécessitant des ressources externes ;
- ❖ coordonner et entretenir des contacts réguliers avec les principaux donateurs ;
- ❖ encourager les contacts avec nos principaux partenaires (en particulier la Commission européenne et les représentations permanentes, les ministères des Affaires étrangères, les ministères spécialisés et les agences de développement des Etats membres et observateurs), favoriser les consultations annuelles en bilatéral et les accords-cadre pluriannuels selon des contrats standards ;
- ❖ dans le même temps, entretenir et développer des partenariats sectoriels spécialisés.

## CADRE POUR LA SELECTION, LA MISE EN OEUVRE, LE REPORTING ET L'EVALUATION DES PROJETS

7. Pour adopter une approche cohérente et coordonnée ainsi que pour améliorer et stabiliser les ressources dans une optique pluriannuelle, il conviendrait de renforcer certains aspects et notamment :

- ❖ planifier tous les programmes et projets selon un processus intégré pour garantir l'alignement des objectifs (inclusion dans le Programme d'activités) et faire entrer des ressources externes dans le processus de planification ;
- ❖ veiller à ce que les propositions de projet soulignent la valeur ajoutée du projet proposé et indiquent clairement les objectifs visés ;
- ❖ encourager une planification pluriannuelle;
- ❖ prendre dûment en compte la capacité d'absorption du bénéficiaire lors de la conception des projets ;
- ❖ ne prendre en compte que les contributions des donateurs qui soutiennent des objectifs acceptés ;
- ❖ concevoir toutes les propositions de projets conformément au document CM(2006)101 final, *Etablissement de critères pour les projets* ;
- ❖ analyser la capacité de mise en œuvre de l'entité responsable de la mise en œuvre du projet ;
- ❖ ne se pencher que sur les propositions de projet présentant des estimations du total des coûts liés aux ressources humaines et financières pour chaque projet et qui réunissent les conditions pour une bonne mise en œuvre ;
- ❖ dans le processus décisionnel, prendre en compte l'historique de l'unité de mise en œuvre en matière de reporting ;
- ❖ veiller à ce que le reporting soit harmonisé et raisonnable ;
- ❖ assurer une formation adéquate en gestion de projets pour améliorer l'efficacité de la planification et garantir la pleine mise en œuvre et le suivi des projets ;
- ❖ assurer une évaluation appropriée du projet suivant la politique d'évaluation du Conseil de l'Europe (CM(2008)156) et les besoins des donateurs agréés par avance ;
- ❖ identifier des indicateurs clés appropriés pour une appréciation de l'impact à court et à moyen terme et fournir une évaluation finale de cet impact au terme du projet.

On trouvera à l'Annexe II du présent document une synthèse des structures de gestion interne.

## LES ETAPES DU PROCESSUS

### *Identification des besoins*

8. Baser toutes les propositions de projets sur une identification solide des besoins, après consultation des principales parties prenantes pour la mise en œuvre des projets. Les projets peuvent être conçus et mis en œuvre par tous les secteurs du Conseil de l'Europe, mais ils devraient suivre les principes généraux et orientations ci-dessous :

- ❖ les propositions de programmes et/ou projets doivent répondre à des besoins identifiés et s'aligner sur les priorités du Conseil de l'Europe, avoir le potentiel de produire un impact positif durable, avoir fait l'objet d'un accord avec les autorités bénéficiaires et avoir été conçus en collaboration avec les partenaires potentiels de mise en œuvre ;
- ❖ les programmes et les projets proposés ne devraient pas faire double emploi avec les activités menées par d'autres acteurs internationaux dans ce domaine. Des efforts devraient être faits pour promouvoir la coopération plutôt que la concurrence ;
- ❖ aligner le processus d'approbation d'un programme ou d'un projet financés par des ressources externes sur celui des programmes ou projets financés en interne.

*Identification des sources externes de financement*

- ❖ Procéder à un profilage des donateurs pour identifier les donateurs potentiels, leur capacité de financement et leurs critères d'affectation des ressources, en faisant correspondre les programmes, projets individuels ou thèmes de projets à des ressources identifiées.
- ❖ Une base de données pour le profilage systématique des donateurs sera développée grâce à une analyse des donateurs actuels et potentiels, en faisant appel à une expertise centrale, mais aussi décentralisée.

*Plans ciblés pour la collecte de fonds*

- ❖ Développer des plans pour la collecte de fonds destinés à des projets ou programmes spécifiques et ciblant des donateurs ayant des intérêts convergents. Faciliter la présentation des projets et programmes en fonction des conditions spécifiques à un donateur (thématiques, par pays et par régions).
- ❖ Encourager les partenariats pluriannuels pour financer les programmes et projets pluriannuels.

*Collecte de fonds coordonnée et négociation des contrats*

- ❖ Promouvoir l'utilisation de contrats standardisés et de procédures de négociation coordonnées applicables dans tout le Conseil de l'Europe.
- ❖ En tant que de besoin, adapter la méthodologie de mobilisation de fonds à des donateurs ciblés.

*Mise en œuvre des projets et satisfaction des donateurs*

- ❖ Mettre en place des mécanismes de suivi pour la mise en œuvre du projet et le reporting en vue de garantir la satisfaction du donateur tout en évitant dans le même temps la bureaucratie inutile, en répondant aux donateurs en insistant tout particulièrement sur : les résultats et la réalisation des objectifs, l'exécution des projets dans les délais, l'utilisation efficace des ressources, le reporting et l'évaluation appropriés, ainsi que sur la visibilité des donateurs.

**COMMUNICATION ET PRESENTATION**

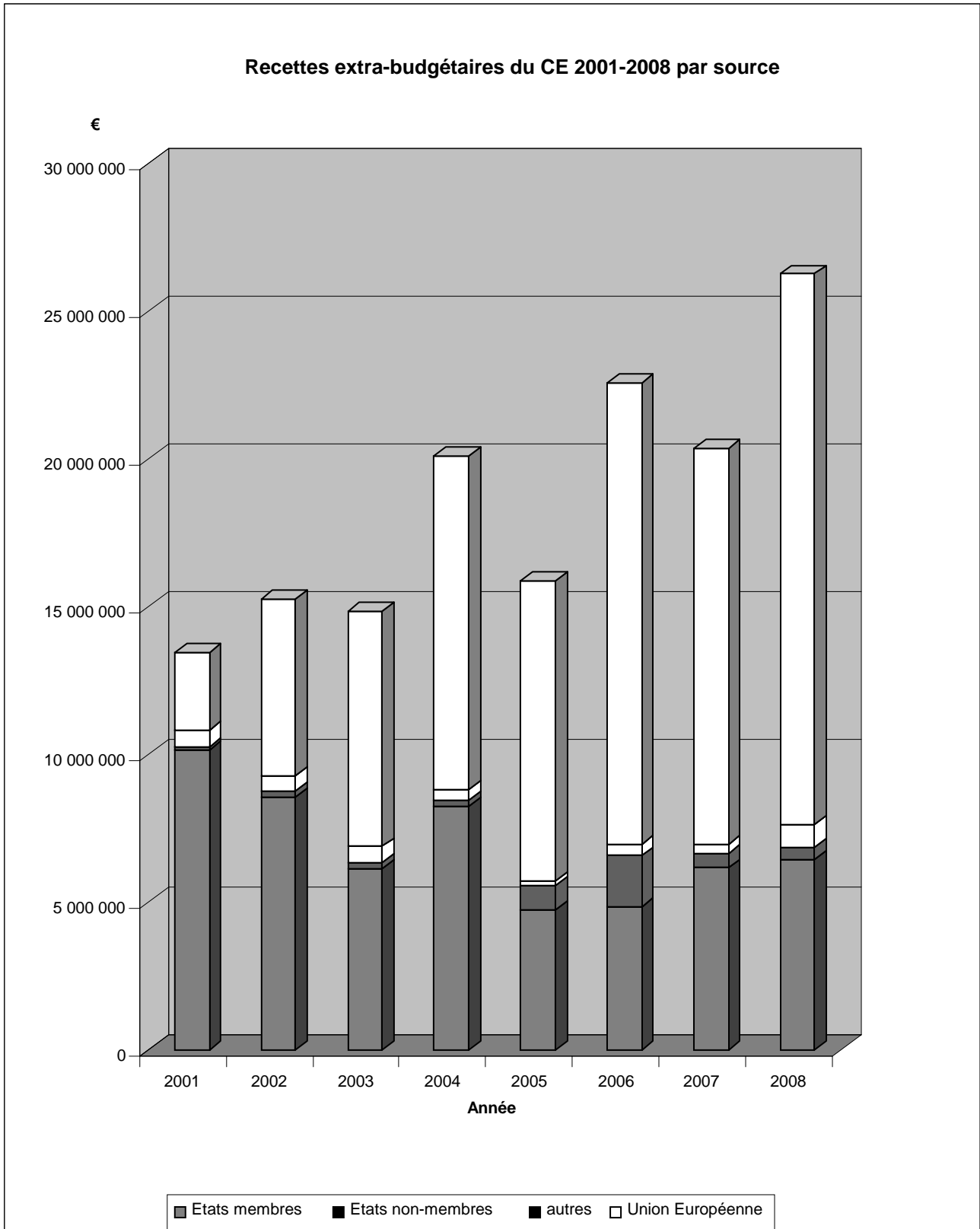
9. Les propositions de programme/projet devraient être présentées selon un format standardisé conforme à la PMM (Méthodologie de gestion de projet en vigueur au Conseil de l'Europe), avec un cadre logique (logframe), une description du projet, un budget pour celui-ci et un programme de travail. Les propositions pour des projets devant être financés par des contributions volontaires seront incluses dans le projet de Programme d'activités soumis pour approbation au Comité des Ministres. Les contributions volontaires seront ensuite sollicitées sur la base du Programme d'activités adopté. Il pourra, par ailleurs, être envisagé de :

- ❖ communiquer les propositions de projets aux donateurs potentiels sous une forme attrayante, en utilisant les outils de communication disponibles (notamment les outils de diffusion sur Internet) ;
- ❖ encourager la participation des donateurs à la mise en œuvre des projets et leur participation à des manifestations telles que des séminaires et des symposiums, afin de maximiser la visibilité et la reconnaissance du Conseil de l'Europe et du donateur ;
- ❖ Constituer des dossiers d'informations générales et thématiques destinés à susciter l'intérêt des décideurs auprès des donateurs potentiels.

**CONCLUSIONS**

10. La mobilisation des ressources fait partie intégrante de l'effort déployé à moyen terme pour mettre en œuvre les décisions du Sommet de Varsovie et atteindre ainsi les buts assignés au Conseil de l'Europe par ses parties prenantes. Elle vient compléter les initiatives prises actuellement pour accroître l'efficacité, l'efficacité et la transparence du Conseil de l'Europe. La mise en œuvre de la Stratégie contribuera à élaborer une approche intégrée de la gestion des ressources par la coordination des divers instruments et mécanismes en vigueur au Conseil de l'Europe. La stratégie et l'objectif quantitatif fixé pour les ressources supplémentaires souhaitées devraient faire l'objet d'une révision après deux ans.

## Annexe I



## Annexe II

### STRUCTURES DE GESTION INTERNE

1. Pour que la mise en œuvre de cette politique soit cohérente et que les donateurs accèdent facilement aux informations, un guichet unique (Unité des Ressources externes) sera mis en place. Cette Unité exercera également une fonction interne de service et de soutien en coordonnant la conception des projets, la mise en concordance des projets et des donateurs, la négociation des contrats, le reporting et l'évaluation. Cette fonction de soutien reposera sur une étroite coopération avec les entités décentralisées chargées de la gestion des projets.

2. L'Unité des Ressources externes assurera la mise en œuvre de la stratégie de gestion et de mobilisation des ressources en apportant un soutien et des conseils en matière d'élaboration des projets, en facilitant l'accès aux diverses sources de financement externe, en élaborant des procédures standard pour la négociation des contrats, la gestion de projets et le reporting et en servant d'interface autant que de mémoire institutionnelle pour les meilleures pratiques en matière de gestion et de mobilisation des ressources pour l'ensemble du Conseil de l'Europe. Outre l'établissement et l'enrichissement d'une base de données sur la mobilisation des ressources, l'Unité participera également à l'affectation des contributions non réservées et à la promotion, avec la Direction des Ressources humaines, de dispositions appropriées en matière de formation.

3. Répartition des responsabilités :

#### *Financement des projets*

- ❖ L'Unité des ressources externes se tiendra à disposition de toutes les Grandes entités administratives pour les aider à prospecter les donateurs. A titre individuel, chaque MAE conservera ses contacts actuels avec les donateurs traditionnels aux fins de mobiliser les ressources et pourra approfondir sa prospection moyennant une communication et une coordination avec l'Unité des ressources externes et les autres domaines pertinents de l'Organisation. Les MAE pourront également conclure des contrats sectoriels spécifiques dans le cadre de la planification acceptée de programmes et de projets.

#### *Mise en œuvre des projets et reporting*

- ❖ Les Grandes entités administratives opérationnelles demeureront responsables des propositions de projet et de leur mise en œuvre ainsi que du reporting financier et qualitatif. Elles élaboreront et appliqueront des procédures de suivi en conformité avec les grandes orientations générales afin de garantir que la mise en œuvre du projet soit conforme aux accords contractuels. Ainsi, les écarts pourront être rapidement signalés au donateur avec une indication des difficultés rencontrées, des actions entreprises et, le cas échéant, des mesures supplémentaires proposées.

#### *Cadre de reporting et évaluation*

- ❖ L'Unité des ressources externes, qui consultera pour ce faire les entités chargées de la mise en œuvre, élaborera un cadre commun standard pour le reporting (qualitatif et financier) et l'évaluation qui s'appliquera à tous les projets, quelle qu'en soit la source de financement. De grandes orientations et des critères d'évaluation seront déterminés dans l'esprit de la Politique d'évaluation applicable au Conseil de l'Europe [voir CM(2008)156]. Aux fins du reporting, un seuil minimum sera fixé pour chaque contribution.
- ❖ L'Unité des ressources externes encouragera activement les donateurs à accepter le cadre normalisé de reporting et d'évaluation pour les projets, à harmoniser et à rationaliser le processus et à soutenir les entités chargées de la mise en œuvre afin qu'elles évitent au maximum d'entrer dans un système de reporting compliqué et disproportionné pour chaque contribution.

4. La responsabilité de la gestion des ressources extrabudgétaires figure dans la délégation annuelle de responsabilité financière accordée par le Secrétaire Général. L'Unité des ressources externes contribuera à la coordination globale des ressources externes dans ce cadre et les participations forfaitaires actuellement prélevées sur les ressources externes seront révisées afin de veiller à ce que tous les coûts des activités supplémentaires soient bien imputés et couverts.