

FR

2016

n°

15

Rapport spécial

La Commission a-t-elle géré efficacement l'aide humanitaire apportée aux populations affectées par les conflits dans la région des Grands Lacs africains?



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1
Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditorsECA

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2016

Print	ISBN 978-92-872-5059-9	ISSN 1831-0850	doi:10.2865/439298	QJ-AB-16-014-FR-C
PDF	ISBN 978-92-872-5013-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/70323	QJ-AB-16-014-FR-N
EPUB	ISBN 978-92-872-5039-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/495469	QJ-AB-16-014-FR-E

© Union européenne, 2016

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Pour toute utilisation ou reproduction du tableau figurant à la page 36 et de la carte figurant à la page 37, il convient de demander directement l'autorisation aux détenteurs des droits d'auteur.

Rapport spécial

La Commission a-t-elle géré efficacement l'aide humanitaire apportée aux populations affectées par les conflits dans la région des Grands Lacs africains?

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

Équipe d'audit

02

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits de la performance et de conformité relatifs à des domaines budgétaires ou des questions de gestion spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur incidence en tenant compte des risques susceptibles d'affecter la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III de la Cour des comptes européenne, qui est compétente pour l'audit des domaines de dépenses liés aux actions extérieures. M. Karel Pinxten, Doyen de cette Chambre, est le Membre rapporteur. Pour l'élaboration de ce rapport, il était assisté de: M. Gerard Madden, chef de cabinet; M. Gérald Locatelli et M^{me} Beatrix Lesiewicz, chargés du soutien et du contrôle qualité; M^{me} Myriam Cazzaniga, chef de mission; M^{me} Kim Hublé, M. Peter Kovacs, M. Cyril Messein et M. Roberto Ruiz Ruiz, auditeurs.



De gauche à droite: C. Messein, M. Cazzaniga, K. Pinxten, K. Hublé, R. Ruiz Ruiz.

Table des matières

03

Points

Sigles et acronymes

I - IX **Synthèse**

1 - 10 **Introduction**

11 - 12 **Étendue et approche de l'audit**

Observations

13 - 31 **Les financements sont alloués à des priorités essentielles bien définies, mais la hiérarchisation ultérieure des priorités n'est pas assez claire**

14 - 17 **La Commission a correctement recensé les besoins de la région des Grands Lacs africains**

18 - 24 **La réponse apportée par la Commission est appropriée**

25 - 31 **La sélection des projets n'est pas suffisamment transparente**

32 - 44 **Dans l'ensemble, la supervision exercée par la Commission est appropriée, mais les informations obtenues pourraient être mieux utilisées**

33 - 40 **Dans la plupart des cas, la Commission obtient des informations adéquates sur la mise en œuvre des projets**

41 - 44 **Le suivi est insuffisant**

45 - 55 **La plupart des projets examinés ont permis d'obtenir des résultats satisfaisants**

46 - 49 **Les effets obtenus sont généralement positifs, mais l'évaluation que la Commission en a faite n'est pas toujours clairement justifiée**

50 - 52 **La Commission a réagi aux changements, mais aurait pu mieux justifier les prolongations accordées**

53 - 55 **Peu d'éléments probants attestent de ce qui est fait pour établir un lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement**

56 - 63 **Conclusions et recommandations**

Table des matières

- Annexe I — Carte de la région des Grands Lacs africains**
- Annexe II — Réfugiés en provenance de la République démocratique du Congo au début de l'année 2016**
- Annexe III — Carte de la répartition des réfugiés burundais au 26 janvier 2016**
- Annexe IV — Liste des projets examinés**
- Annexe V — Rapports intermédiaires et finals examinés**
- Annexe VI — Modifications apportées aux projets examinés**

Réponses de la Commission

Sigles et acronymes

05

AME: Articles ménagers essentiels

BCAH: Bureau de la coordination des affaires humanitaires (agence des Nations unies)

DG Coopération internationale et développement: Direction générale de la coopération internationale et du développement

DG ECHO: Direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile

DIH: Droit international humanitaire

FED: Fonds européen de développement

GLA: Grands Lacs africains

HIP: Plan de mise en œuvre humanitaire (*Humanitarian Implementation Plan*)

LARD: Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement

OI: Organisation internationale

ONG: Organisation non gouvernementale

PAH: Plan d'action humanitaire

PDIP: Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays

PIN: Programme indicatif national

RAU: Réserve pour aides d'urgence

RDC: République démocratique du Congo

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

I Ces dernières décennies, la zone des Grands Lacs africains a été ravagée par des conflits qui ont donné lieu à des déplacements massifs de populations aux conséquences désastreuses sur le plan humanitaire. La Commission finance des projets d'aide humanitaire dans cette région depuis 1994 et poursuit ses efforts pour faire face aux conséquences des conflits et des troubles.

II De nos jours, la zone la plus affectée est la République démocratique du Congo, qui compte approximativement 1,6 million de personnes déplacées dans leur propre pays. Actuellement, environ 437 000 réfugiés congolais se trouvent dans les pays voisins, essentiellement au Burundi, au Rwanda, en Ouganda et en Tanzanie. En 2015, quelque 236 000 réfugiés sont venus s'ajouter au total général en raison des troubles au Burundi. L'aide humanitaire est destinée non seulement aux réfugiés et aux personnes déplacées, mais également aux populations locales qui les accueillent ou qui sont affectées par les conflits.

III Cette aide consiste à fournir des abris, des denrées alimentaires, des soins de santé et d'autres services de base. Elle est acheminée par des organisations non gouvernementales internationales, des agences des Nations unies et d'autres organisations internationales, avec lesquelles la Commission travaille en étroite collaboration. Les dépenses consacrées à l'aide humanitaire dans la région des Grands Lacs africains pendant la période 2011-2015 ont représenté environ 300 millions d'euros.

IV Les auditeurs concluent que la Commission a, en règle générale, géré efficacement l'aide humanitaire apportée aux populations touchées par des conflits dans la région des Grands Lacs africains. Son évaluation des besoins était exhaustive et elle a fait preuve d'une flexibilité suffisante pour réagir rapidement à l'évolution de la situation. La plupart des projets examinés ont permis de relever de façon satisfaisante les défis spécifiques qui se sont présentés. Un certain nombre de faiblesses ont toutefois été recensées.

V Les étapes de la définition des priorités géographiques et de l'évaluation des propositions de projet n'étaient pas suffisamment documentées. Il s'est dès lors avéré impossible de déterminer si les projets choisis respectaient les critères applicables et si les projets les plus appropriés avaient été sélectionnés. Lors de l'examen des mérites des propositions, une attention insuffisante a été accordée à leur rapport coût-efficience.

VI

Le cadre de supervision était approprié, compte tenu des conditions de travail difficiles. Toutefois, les partenaires ont souvent établi leurs rapports tardivement, ce qui en limitait l'utilité. L'expertise du personnel de terrain de la Commission était utile pour les partenaires bénéficiaires de financements, mais les rapports établis à la suite de visites sur place n'étaient pas suffisamment complets. Étant donné que le suivi des problèmes soulevés n'a pas été documenté de façon appropriée, il n'a pas été possible de s'assurer que ces derniers ont été résolus de façon satisfaisante. À un niveau plus général, le plan de mise en œuvre humanitaire (HIP) ne fait pas l'objet d'un rapport susceptible de donner un aperçu des résultats et des enseignements tirés.

VII

Globalement, les résultats obtenus par les projets examinés étaient satisfaisants. Cependant, l'un des partenaires a dépensé l'essentiel de son budget tout en n'obtenant qu'un faible pourcentage des résultats prévus. Dans quelques cas, la prolongation de la durée des projets ou l'octroi de budgets supplémentaires n'avait pas de justification apparente. En ce qui concerne l'évaluation des résultats effectuée par la Commission, les informations disponibles n'indiquaient pas toujours clairement comment elle avait abouti à ses conclusions.

VIII

Bien que la Commission et les autres donateurs aient largement reconnu qu'il est souhaitable de relier l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD), les exemples où ce lien a été établi dans la pratique sont rares. Si cet objectif n'est pas très activement poursuivi, les occasions de passer d'une aide humanitaire à une aide au développement risquent d'être manquées.

IX

Un certain nombre de recommandations, destinées à permettre à la Commission d'améliorer sa gestion de l'aide humanitaire dans la région des Grands Lacs et au-delà, sont formulées aux points 58 à 63 du rapport.

01

La région des Grands Lacs africains (ci-après les «GLA») comprend le Burundi, la République démocratique du Congo (ci-après «la RDC»), le Kenya, le Rwanda, la Tanzanie et l'Ouganda (voir carte à l'*annexe I*). Elle a connu certains des pires conflits qui se sont déroulés sur le continent africain ces dernières décennies. Dans l'est de la RDC, des groupes armés, y compris l'armée congolaise, continuent de commettre des violations des droits de l'homme, des exactions et des pillages, accompagnés d'actes de violence tels que des viols, des enlèvements et l'enrôlement forcé d'enfants. La crise humanitaire qui en découle en RDC est l'une des situations d'urgence les plus complexes et persistantes du monde, dans l'un des pays les plus pauvres de la planète¹. Les élections présidentielles organisées en juillet au Burundi ont déclenché, fin avril 2015, une spirale de violence et de troubles qui a poussé des centaines de milliers de personnes sur les routes pour fuir leur pays.

- 1 Dans le classement mondial établi en fonction de l'indice de développement humain du Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), il occupe la 176^e position sur 188 pour l'exercice 2014. Le Burundi est 184^e, le Rwanda et l'Ouganda occupent la 163^e position, tandis que la Tanzanie est 151^e.

02

Vers la fin de l'année 2015, la RDC comptait environ 1,6 million de personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays (PDIP), tandis que plus de 437 000 réfugiés congolais (voir *annexe II*) vivaient dans les pays voisins, à savoir au Burundi, au Rwanda, en Ouganda et en Tanzanie. Fin janvier 2016, 236 000 Burundais ont fui leur pays et se trouvent à présent, pour la plupart, dans des camps de réfugiés au Rwanda et en Tanzanie (voir *annexe III* concernant le nombre de réfugiés burundais par pays de la région).

Photo 1 –

Campement de PDIP de Kibabi-Kishusha et de Masisi dans le Nord-Kivu (6 360 personnes fin août 2015)



Source: Cour des comptes européenne.

03

L'article 214 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne sous-tend l'engagement de l'UE à fournir une aide humanitaire qui consiste à porter assistance et secours aux victimes de catastrophes naturelles et d'origine humaine dans le monde, et à les protéger. Le cadre stratégique global pour l'aide humanitaire est défini dans le document de 2008 intitulé «Le consensus européen sur l'aide humanitaire»². Ce document politique présente la vision de l'UE, fondée sur des principes communs qui visent à améliorer la cohérence, l'efficacité et la qualité de sa réponse humanitaire.

- 2 Déclaration commune du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission européenne (JO C 25 du 30.1.2008, p. 1).
- 3 Règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil du 20 juin 1996 concernant l'aide humanitaire (JO L 163 du 2.7.1996, p. 1).

04

Les principaux objectifs (voir **encadré 1**) et dispositions concernant la mise en œuvre et la gestion de l'aide humanitaire apportée par la Commission sont définis dans le règlement de 1996 concernant l'aide humanitaire³. Celle-ci cible les populations les plus vulnérables et est fondée sur les principes fondamentaux d'humanité, de neutralité, d'impartialité et d'indépendance. Elle vise aussi à soutenir la défense de l'action humanitaire, ainsi que le respect des principes humanitaires et du droit international humanitaire (DIH).

Encadré 1

Principaux objectifs de l'aide humanitaire apportée par l'Union⁴

- a) Sauver et préserver des vies dans les situations d'urgence et de posturgence immédiate et à l'occasion de catastrophes naturelles ayant entraîné des pertes de vies humaines, des souffrances physiques et psychosociales ainsi que des dégâts matériels majeurs;
- b) apporter l'assistance et le secours nécessaire aux populations affectées par des crises plus durables, [...] notamment lorsqu'il s'avère que ces populations ne pourraient pas être secourues suffisamment par leurs propres autorités ou en l'absence de toute autorité;
- c) contribuer au financement de l'acheminement de l'aide et de son accès à ses destinataires [...];
- d) développer les travaux de réhabilitation et de reconstruction [...] prenant en compte, lorsque cela est possible, les objectifs de développement à long terme;
- e) faire face aux conséquences des déplacements de populations (réfugiés, personnes déplacées et rapatriées) consécutifs à des catastrophes naturelles ou causées par l'homme ainsi que mener à bien les actions de rapatriement [...];
- f) garantir une préparation préalable aux risques de catastrophes naturelles ou de circonstances exceptionnelles comparables et [...] utiliser un système d'alerte rapide et d'intervention approprié;
- g) appuyer des actions civiles de protection en faveur des victimes de conflits ou circonstances exceptionnelles comparables, conformément aux conventions internationales en vigueur.

⁴ Article 2 du règlement (CE) n° 1257/96 du Conseil.

Introduction

05

Le budget initial alloué à l'aide humanitaire pour la région des GLA⁵ par la Commission oscillait entre 52 millions d'euros en 2011 et 47 millions d'euros en 2015. Compte tenu du financement complémentaire provenant de la réserve pour aides d'urgence (RAU)⁶ ou du Fonds européen de développement (FED)⁷, les dépenses consacrées à l'aide humanitaire ont atteint en moyenne 63 millions d'euros par an (voir **graphique 1**). Outre ces montants, la Commission a dépensé chaque année quelque 1,8 million d'euros pour son bureau local en RDC et 7 millions d'euros pour le transport aérien dans la région des GLA⁸.

06

En tant que donateur d'aide humanitaire, la Commission achemine ses financements dans le monde par l'intermédiaire d'environ 200 partenaires⁹ avec lesquels elle a signé un accord-cadre de partenariat (ACP)¹⁰ pour une durée de quatre à cinq ans. Ces partenaires sont des organisations non gouvernementales (ONG) internationales, des organisations internationales (OI)¹¹ ou des agences des Nations unies. Dans la région des GLA, la ventilation était la suivante: 46 % d'ONG, 7,3 % d'OI et 46,7 % d'agences des Nations unies. Compte tenu des particularités de l'aide humanitaire, les projets financés durent de quelques mois à 18 mois.

07

Chaque année, la Commission décide de l'affectation, à l'échelle mondiale, de l'enveloppe budgétaire initiale consacrée à l'aide humanitaire. Les réponses proposées pour chaque crise, pays ou région, ainsi que le budget correspondant sont précisés dans les HIP et dans l'annexe technique (y compris dans les recommandations opérationnelles), établis sur la base d'une évaluation des besoins. Le HIP sert de cahier des charges pour les partenaires lorsqu'ils élaborent leur demande de financement.

08

Dans le cas de la région des GLA, une évaluation principale (appelée aussi «exercice de sélection») des demandes de financement reçues a lieu au début de l'année. D'autres évaluations peuvent être organisées en cours d'année, en fonction de l'évolution de la situation. La durée des projets sélectionnés oscille entre 3 et 12 mois. Elle peut être prolongée pour une période de 6 mois au plus, pour atteindre un maximum de 18 mois.

5 Au chapitre 23 02 intitulé «Aide humanitaire, aide alimentaire et préparation aux catastrophes» de la section 3 du budget général de l'UE.

6 La RAU est conçue pour permettre de répondre rapidement à des besoins spécifiques d'aide à des pays tiers, qui n'étaient pas prévisibles lors de l'établissement du budget. La priorité est accordée aux actions à caractère humanitaire, mais la réserve peut aussi être utilisée, le cas échéant, pour la gestion civile d'une crise et la protection civile. Les décisions sur le recours à la réserve sont prises par le Conseil et par le Parlement européen, sur proposition de la Commission.

7 Une réserve de 204 millions d'euros, soit environ 0,7 % du budget total consacré au 11^e FED, est constituée pour la période 2014-2020 afin de financer des opérations à caractère humanitaire et d'urgence dans des pays ACP, uniquement en cas de besoins imprévus qui ne peuvent être couverts par les fonds planifiés dans le programme de la DG ECHO. Cette dernière est chargée de gérer cette réserve et peut utiliser les fonds après avoir reçu l'accord du SEAE et de la DG Coopération internationale et développement.

8 Le montant total du contrat est plus élevé, car ECHO Flight effectue également de façon ponctuelle des vols dans d'autres pays situés en dehors de la région des GLA, comme le Mali, le Kenya et le Tchad.

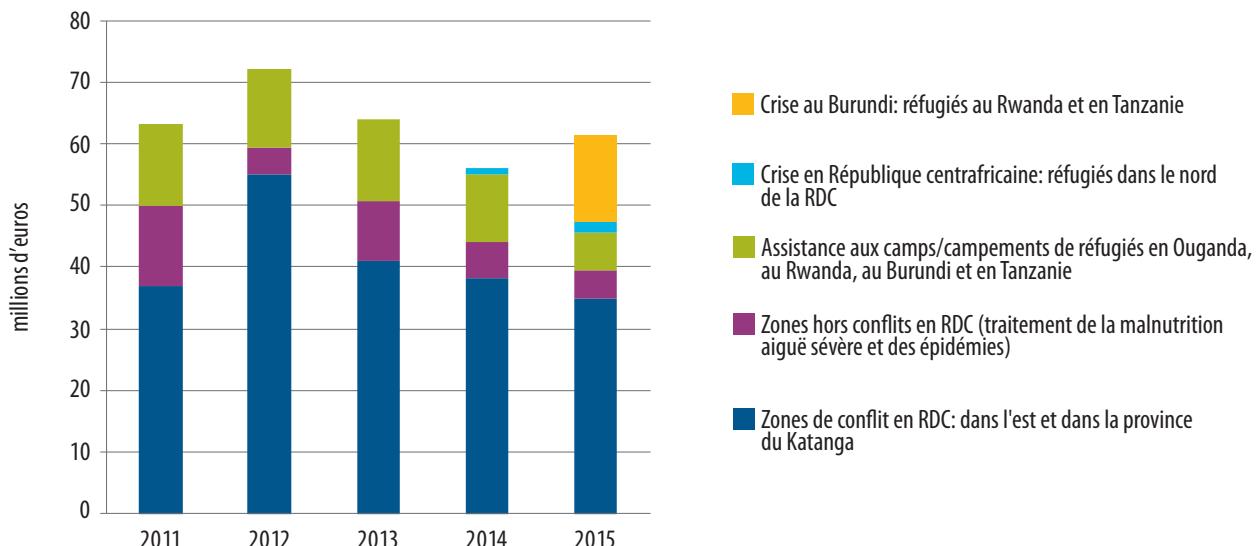
9 Les ONG internationales sont sélectionnées au moyen d'une procédure spécifique mise en œuvre par la DG ECHO. Les OI et les agences des Nations unies doivent faire l'objet d'une évaluation, en vertu des dispositions de l'article 60 du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union et abrogeant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil (JO L 298 du 26.10.2012, p. 1).

10 Un accord-cadre financier et administratif (ACFA) conclu avec les agences des Nations unies.

Introduction

Graphique 1

Ventilation, par zones principales, du budget alloué au HIP pour la période 2011-2015



Source: Cour des comptes européenne.

09

L'une des principales caractéristiques des interventions de la Commission est sa présence sur le terrain. Elle a mis en place un vaste réseau composé de bureaux situés dans les zones de crise où est acheminée l'aide d'urgence financée par l'UE¹². Les principales fonctions de ce réseau sont les suivantes:

- fournir au siège à Bruxelles des informations et analyses à jour sur les besoins d'un pays, d'une région ou d'une crise spécifique;
- contribuer au développement des stratégies d'intervention humanitaire;
- fournir un appui technique aux opérations humanitaires financées par l'UE;
- surveiller la mise en œuvre des projets financés par l'UE;
- faciliter la coordination des donateurs sur le terrain.

11 Le Comité international de la Croix-Rouge, la Fédération internationale des sociétés nationales de la Croix-Rouge, ainsi que l'Organisation internationale pour les migrations.

12 Début 2016, la Commission disposait de 48 bureaux locaux dans 40 pays et de 12 bureaux régionaux.

13 Les experts sectoriels qui apportent une aide aux bureaux nationaux sont situés dans des bureaux régionaux. À compter de la mi-2015, le bureau de Kinshasa est devenu régional et fournit un soutien à la République du Congo, à l'Angola, au Burundi, au Rwanda et à la Tanzanie.

10

En RDC, le réseau sur le terrain est constitué d'un bureau central à Kinshasa, d'un bureau local à Goma et d'une antenne à Bukavu. Il emploie cinq experts expatriés («assistants techniques») et 12 agents locaux («personnel national»). En outre, plusieurs experts sectoriels (notamment en matière d'alimentation, de protection et de santé) affectés au bureau d'appui régional de Nairobi (au Kenya) participent le cas échéant à la sélection, à la surveillance et à l'évaluation de projets dans la région des Grands Lacs africains¹³.

Étendue et approche de l'audit

12

11

Nous avons examiné si la Commission gérait efficacement les financements qu'elle consacre à l'aide humanitaire axée sur les populations touchées par les conflits dans la région des Grands Lacs africains. Notre audit s'est articulé autour des trois questions principales ci-après.

- a) La Commission a-t-elle affecté ses financements à des priorités bien définies?
- b) La Commission a-t-elle assuré une supervision satisfaisante des projets?
- c) Les projets ont-ils atteint leurs objectifs?

12

L'audit a porté sur l'aide fournie par la Commission pendant la période 2011-2015 à la région des GLA, qui est constituée de la RDC, de l'Ouganda¹⁴, du Rwanda, du Burundi et de la Tanzanie. Il a été réalisé entre mai et décembre 2015 et a comporté les travaux suivants:

- a) un examen des documents relatifs aux politiques et stratégies de l'UE en matière d'aide humanitaire, ainsi que d'autres pièces et rapports pertinents;
- b) des entretiens avec des fonctionnaires de la Commission et des représentants des partenaires;
- c) un examen de 19 projets, représentant un montant cumulé de 42,9 millions d'euros (sur un nombre total de 164 projets dont le coût s'est élevé à 255,3 millions d'euros) et mis en œuvre pendant la période 2011-2014, ainsi que du contrat de services ECHO Flight¹⁵ pour le transport aérien (voir la liste des projets à l'*annexe IV*). Parmi les critères de sélection figuraient l'importance relative, la couverture géographique et sectorielle, la période de mise en œuvre, ainsi que la nature de l'aide et le type de partenaires;
- d) des visites en RDC du 16 au 25 septembre 2015, ainsi qu'en Tanzanie, au Rwanda et en Ouganda du 30 septembre au 8 octobre 2015, qui ont comporté des entretiens avec le personnel sur le terrain, avec des agents de la délégation de l'UE, avec des représentants des partenaires et avec des bénéficiaires, ainsi que des visites sur place de dix projets.

¹⁴ Dans la programmation de 2015, la Commission a décidé de retirer l'Ouganda du HIP relatif aux GLA et de l'inclure dans celui consacré à la Corne de l'Afrique. Ce changement est dû au fait que des fonds ont été alloués à l'Ouganda au titre du HIP de 2015 concernant la région de la Corne de l'Afrique, afin d'aider ce pays à faire face à l'afflux de réfugiés sud-soudanais, alors qu'une règle interne de la Commission exclut qu'un pays puisse être couvert par deux HIP différents.

¹⁵ http://ec.europa.eu/echo/what/humanitarian-aid/humanitarian-air-services_fr

Les financements sont alloués à des priorités essentielles bien définies, mais la hiérarchisation ultérieure des priorités n'est pas assez claire

13

Nous avons examiné si la Commission a affecté son aide humanitaire à des priorités bien définies, en vérifiant comment les besoins humanitaires ont été recensés pour la région, quelles réponses la Commission a envisagées et si son aide a été allouée aux projets les plus pertinents.

16 Voir la page web: <http://www.inform-index.org/Home>

La Commission a correctement recensé les besoins de la région des Grands Lacs africains

L'évaluation des besoins est fondée sur des éléments probants

14

La Commission réalise des évaluations annuelles des besoins pour tous les pays et régions auxquels elle fournit déjà une contribution financière. Elle effectue des évaluations ponctuelles des besoins en cas de crise imprévue, que celle-ci soit naturelle ou d'origine humaine. En cas de détérioration d'une crise existante et déjà couverte, la Commission actualise son évaluation initiale des besoins. C'est le principal exercice réalisé pour élaborer sa programmation annuelle, qui prend la forme d'un HIP.

15

Pour la région des GLA, l'évaluation des besoins est fondée sur les connaissances et expériences acquises par l'équipe opérationnelle à Bruxelles et par celle du bureau local en RDC. Les autres sources principales d'informations sont: i) une gamme d'indicateurs disponibles au niveau international afin de déterminer un indice de risque par pays¹⁶, ii) les parties prenantes sur le terrain, à savoir le Bureau de coordination des affaires humanitaires (BCAH) pour la RDC, les partenaires de la Commission et les donateurs humanitaires.

Observations

16

L'évaluation des besoins pour la région des GLA donne un bon aperçu de la situation en RDC, dans les zones de conflits et hors conflits, ainsi que dans les pays voisins. Les populations touchées sont:

- a) des personnes déplacées à l'intérieur de leur pays (PDIP) en RDC;
- b) des réfugiés, essentiellement des Centrafricains et des Rwandais en RDC, ainsi que des Congolais et des Burundais dans les pays voisins;
- c) des personnes rapatriées (PDIP ou réfugiés);
- d) des populations d'accueil qui ont besoin d'aide pour faire face au flux de réfugiés et de PDIP;
- e) d'autres populations locales affaiblies par les conflits ou qui sont très vulnérables à la malnutrition ou aux épidémies dans les zones hors conflits.

¹⁷ Version 4 du plan de mise en œuvre humanitaire (HIP) de 2015 pour la région des GLA, point 4 consacré à la réponse prévue par ECHO, p. 10.

17

Les besoins recensés pour ces catégories de personnes couvraient un large éventail: protection, sécurité alimentaire, nutrition, soins de santé, eau et assainissement, articles ménagers essentiels (AME) tels qu'ustensiles de cuisine, vêtements, savon, etc. et abris. L'éducation ne figurait pas sur cette liste, car elle n'a pas été jugée suffisamment prioritaire.

La réponse apportée par la Commission est appropriée

Les priorités essentielles ont été bien définies

18

Dans la région des GLA, l'objectif général de la Commission est de «répondre aux besoins urgents liés aux mouvements de population dans les zones de conflit et aux situations mettant en péril la vie des personnes dans les régions épargnées par les combats, à l'aide du mécanisme de réponse le plus approprié»¹⁷. Cinq «objectifs stratégiques», qui se traduisent par six actions/priorités prévues, ont été définis (voir **encadré 2**). Ils s'inscrivent dans la logique des principaux objectifs de l'Union en matière d'aide humanitaire (voir **encadré 1** après le point 4) et permettent de répondre aux besoins recensés. Toutes les interventions doivent cibler les populations les plus vulnérables.

Observations

Encadré 2

Principales priorités

- a) Réduire les risques et couvrir les besoins en matière de protection,
- b) fournir les services de base les plus élémentaires (santé, denrées alimentaires et AME) aussi rapidement que possible dans les situations d'urgence,
- c) fournir un appui à la gestion des camps de réfugiés dans la région,
- d) intervenir en ce qui concerne l'approvisionnement en eau, l'hygiène et l'assainissement dans les zones à risque épargnées par les combats,
- e) accorder la priorité aux approches plurisectorielles,
- f) apporter un soutien à la coordination, ainsi qu'aux efforts sécuritaires et logistiques.

19

C'est en RDC que la Commission, et les donateurs en général, rencontrent les principales contraintes. Celles-ci sont liées aux problèmes de logistique dans un pays aussi vaste, au mauvais état des infrastructures, aux capacités insuffisantes des pouvoirs publics et à leur réticence à s'investir. Dans certaines parties du pays, la capacité d'intervention peut aussi être limitée par le manque de partenaires. Enfin, les impératifs de sécurité, en raison des déplacements constants des opérations militaires et, par suite, des mouvements de groupes armés, entravent les activités des donateurs, notamment dans les zones les plus éloignées.

20

La réponse apportée par la Commission est cohérente par rapport à l'analyse de la situation et à l'évaluation des besoins, qui s'inscrivent elles-mêmes dans la logique du plan d'action humanitaire (PAH) annuel pour la RDC, établi par une équipe de représentants d'organisations humanitaires.

Observations

La flexibilité est assurée en matière de programmation et de financement

21

Dans le HIP, la Commission n'impose pas de zones/secteurs d'intervention susceptibles de devenir obsolètes au moment de la sélection des projets. Son financement est axé sur les besoins les plus pressants des populations les plus vulnérables, recensés sur la base de l'expérience acquise par les partenaires sur le terrain et corroborés par les informations communiquées par le coordonnateur humanitaire, ainsi que par les connaissances de ses agents. L'établissement de priorités plus précises, essentiellement géographiques, a lieu lors de la sélection (voir point 25).

- 18 Deux millions d'euros ont également été ajoutés au budget initialement affecté pour 2015 à la région des GLA, en raison de l'arrivée de quelque 80 000 Centrafricains en RDC.

22

La Commission effectue un examen à mi-parcours des HIP, sur la base de l'évaluation des besoins de l'année suivante. De plus, le HIP est révisé chaque fois que le montant alloué est modifié en raison de l'évolution de la situation. Lorsqu'une augmentation de l'allocation initiale est approuvée, le financement supplémentaire peut être prélevé sur la réserve opérationnelle consacrée aux urgences inattendues, dont le montant représente 20 % environ du budget annuel. Il peut aussi provenir de la RAU de l'UE ou du budget du FED.

23

Pour la région des GLA, cette flexibilité a été mise à profit à plusieurs reprises pendant la période examinée, afin de faire face aux conséquences d'événements inattendus ou d'une détérioration de la situation (voir **graphique 2**). Rien qu'en 2015, le HIP de la région des GLA a été modifié trois fois, essentiellement en raison de la crise des réfugiés burundais¹⁸.

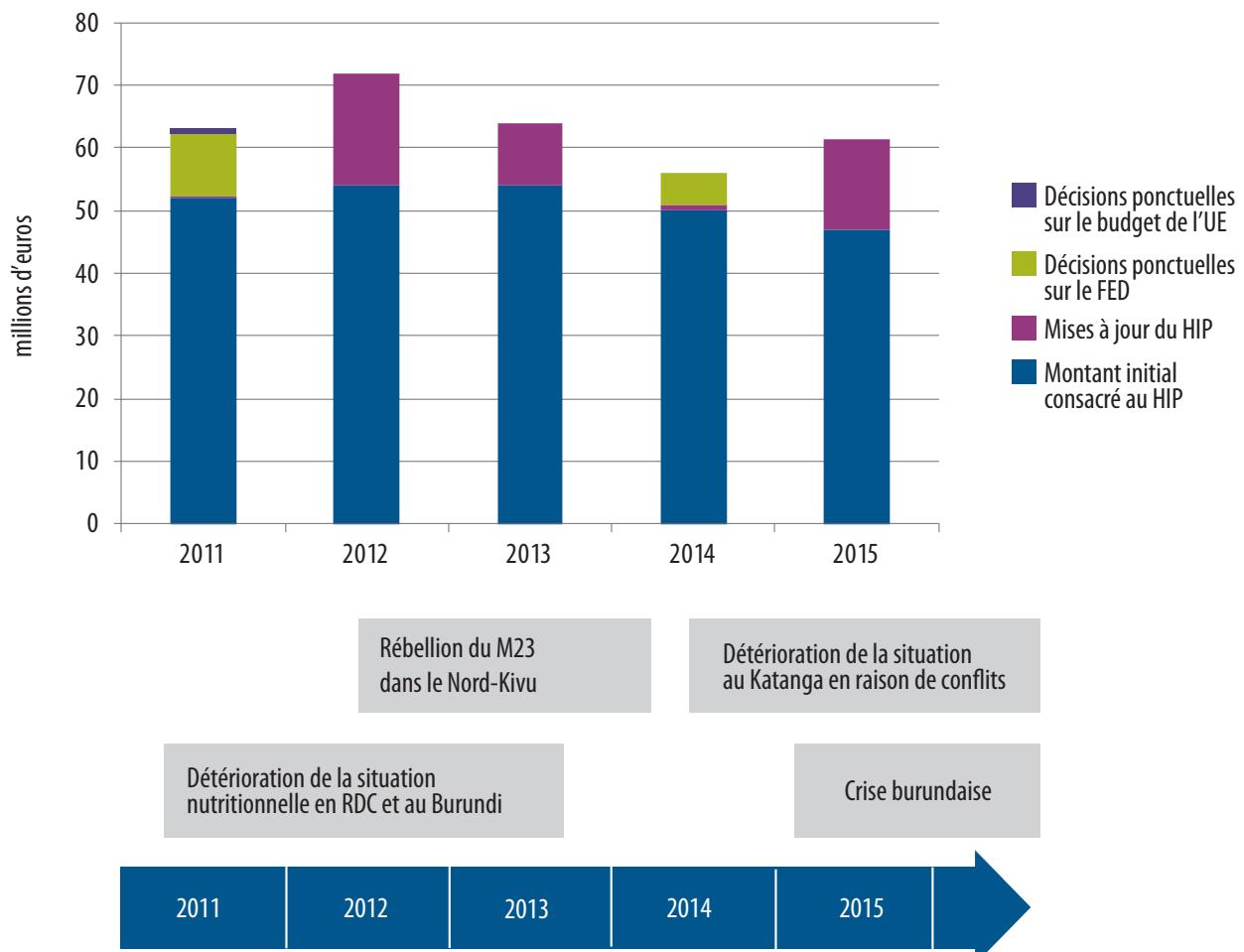
24

En outre, l'équipe opérationnelle pour la région des GLA a réservé une petite partie du budget alloué au HIP (environ 1,5 million d'euros en 2015) pour répondre à des augmentations soudaines des besoins au cours de l'exercice. Ce montant a été utilisé pour compléter le financement de projets en cours concernant des camps de réfugiés au Rwanda et en Tanzanie, dès que la fuite d'un grand nombre de Burundais hors de leur pays a été constatée fin avril 2015. Cela a permis de réagir rapidement, dans l'attente de l'approbation de la première augmentation du budget alloué au HIP, qui a eu lieu fin mai.

Observations

Graphique 2

Budget consacré à la région des GLA pour la période 2011-2015



Observations

Photo 2

Camp de réfugiés de Mahama au Rwanda, zone récemment bâtie accueillant des réfugiés burundais



Source: Cour des comptes européenne.

La sélection des projets n'est pas suffisamment transparente

La définition des priorités géographiques dans les zones de conflit n'est pas documentée

25

Dans le HIP, la zone géographique d'intervention correspondant aux zones de conflit est l'est du Congo, qui inclut le Nord-Kivu, le Sud-Kivu et les différentes régions de l'ancienne province du Katanga. Dans un environnement instable comme celui de la RDC, il est impossible de définir à l'avance des zones plus précises, où les besoins seront les plus pressants et les populations les plus vulnérables.

Observations

26

Selon la Commission, juste avant l'évaluation des demandes de financement, l'équipe opérationnelle définit les zones auxquelles elle accorde une priorité absolue lors de l'allocation de son aide, et ce sur la base d'informations recueillies concernant les mouvements des groupes armés, y compris des forces armées de la RDC (FARDC), les déplacements de populations et la présence de partenaires. Or, comme cette étape n'a pas été documentée, il était impossible de vérifier si ces priorités géographiques étaient bien fondées et si les projets sélectionnés ont été mis en œuvre dans des zones absolument prioritaires.

Le processus de sélection n'est pas bien documenté

27

Pendant la période examinée, à savoir 2011-2015, la Commission a reçu en moyenne, à la suite de la première publication du HIP, 71 demandes de financement par an, dont elle a sélectionné environ la moitié. En fin de compte, la Commission a soutenu en moyenne 40 projets, selon l'évolution de la situation et l'apparition de besoins nouveaux ou accrus au cours de l'année. La ventilation du budget alloué au HIP est présentée au **graphique 1**.

28

Les partenaires reçoivent des orientations exhaustives sur les demandes de financement, qui sont introduites dans un système d'échange électronique sous un format défini au préalable. Toutes ces demandes sont évaluées par les équipes opérationnelles, à Bruxelles et sur le terrain, et font l'objet d'une concertation¹⁹. Les équipes présentent le résultat final de la sélection dans un document interne pour décision. Pour les demandes de financement sélectionnées, la partie consacrée à l'appréciation du projet est ensuite complétée dans la fiche de gestion du projet. Ce document contient des informations pour chaque étape importante du cycle du projet: demande de financement, rapport intermédiaire, visites sur le terrain, demandes de modification et rapport final.

29

Cependant, cette partie «appréciation» n'est pas structurée de façon à permettre de démontrer clairement que les critères et les principes généraux précisés dans l'annexe du HIP ont été évalués pour chaque proposition. Certains aspects essentiels comme la capacité de mise en œuvre du partenaire, ses connaissances concernant le pays/la région ou les questions relatives à la protection et à la résilience ne sont pas du tout mentionnés. Dans les projets examinés, qui s'inscrivaient tous dans la logique des principaux objectifs et priorités définis dans le HIP, plusieurs principes généraux n'étaient pas systématiquement évalués²⁰ ou l'évaluation était insuffisante²¹. Les informations disponibles ne permettaient pas d'effectuer un examen comparatif des mérites des demandes de financement présentées et, par suite, de déterminer si les projets les plus pertinents avaient été sélectionnés.

- 19 La grande majorité des demandes de paiement est présentée aux environs de la date indicative figurant dans la première version du HIP, généralement vers la fin de l'exercice ou au début de l'exercice suivant.
- 20 1) Adaptation aux besoins spécifiques relatifs au sexe et à l'âge. 2) Intégration des activités relatives à la résilience moyennant un relevé des possibilités de réduire les risques potentiels encourus par les personnes vulnérables et de renforcer leurs moyens de subsistance, compte tenu également de la recommandation, faite par la Commission à ses partenaires, d'envisager dès le début les synergies et complémentarités potentielles avec des intervenants en matière de développement et des acteurs nationaux. 3) Intégration des activités de protection qui visent à réduire l'insécurité physique et psychologique des personnes et des groupes menacés.
- 21 Dans son rapport d'audit du 19.6.2014 sur les conventions de contribution avec les organes des Nations unies et d'autres organisations internationales, le service d'audit interne de la Commission avait aussi indiqué que les appréciations des projets étaient insuffisantes ou incomplètes.

Observations

Le rapport coût-efficience n'a pas été analysé

30

Les budgets accompagnant les demandes de financement pour les projets examinés n'étaient pas détaillés et n'avaient pas été analysés avant la sélection. Aucune évaluation de ces budgets n'a donc été effectuée pour déterminer si les coûts proposés étaient raisonnables. Dans le cas des partenaires, généralement des agences des Nations unies qui sous-traitent des activités à des organismes chargés de la mise en œuvre, aucune information n'indiquait le niveau de financement accordé à ces derniers. En général, aucune donnée n'était disponible sur le niveau de l'aide dépensée en faveur des bénéficiaires.

22 Toute exception doit être justifiée, comme cela était le cas pour deux projets de notre échantillon.

31

Dans un contexte caractérisé par l'augmentation constante des besoins humanitaires et par la raréfaction continue des possibilités de financement, les aspects liés à l'efficience revêtent une importance encore plus grande. De surcroît, en l'absence d'une vérification adéquate, lors de la sélection, pour s'assurer que le budget est raisonnable, les analyses ultérieures de l'exécution de celui-ci ne sont guère utiles.

Dans l'ensemble, la supervision exercée par la Commission est appropriée, mais les informations obtenues pourraient être mieux utilisées

32

Nous avons examiné si la Commission a trouvé, dans les rapports sur les projets, des informations adéquates lui permettant de suivre leur état d'avancement et si, le cas échéant, elle a pris en temps utile les mesures qui s'imposaient.

Dans la plupart des cas, la Commission obtient des informations adéquates sur la mise en œuvre des projets

Le cadre de supervision en place est approprié

33

Ce cadre est fondé sur:

- un rapport intermédiaire, à remettre trois mois avant la fin des actions dont la durée dépasse dix mois, et un rapport final, à transmettre dans un délai de trois mois à compter de la fin du projet et dont la présentation déclenche le paiement final (voir *annexe V*);
- au moins une visite sur le terrain par projet, effectuée par des agents de la Commission, si les contraintes en matière de sécurité ou de logistique le permettent²².

34

En outre, la Commission soumet les partenaires à des évaluations périodiques, généralement annuelles, et axées sur leur solidité financière. Elle supervise également des audits, confiés à des cabinets d'audit externes, effectués au siège des partenaires et sur le terrain. Compte tenu de la nature des actions et de leur durée, le cadre de supervision en place est satisfaisant.

La ponctualité et la qualité de certains rapports n'étaient pas satisfaisantes

35

Les rapports intermédiaires et finals sont introduits dans un système d'échange électronique sous un format défini au préalable. Ils doivent comporter des informations opérationnelles actualisées sur les valeurs atteintes par indicateur et des informations financières, à savoir la consommation du budget, afin de permettre à la Commission de se forger une opinion sur l'état d'avancement d'une action prise dans son ensemble. L'analyse de ces rapports et de ceux relatifs aux visites sur le terrain est consignée dans la fiche de gestion du projet établie par la Commission.

36

De nombreux rapports intermédiaires et finals ont accusé des retards considérables, sans que la Commission ne demande aucune explication sur ces derniers. En particulier, une grande partie des rapports intermédiaires et finals relatifs à des projets mis en œuvre par des agences des Nations unies et par des OI n'ont pas été présentés à temps (voir **tableau 1**). La présentation tardive des rapports intermédiaires limite les possibilités, pour la Commission, de traiter les problèmes susceptibles d'être détectés.

37

Alors que la qualité des rapports intermédiaires était globalement suffisante, nous avons estimé que seuls 3 des 18 rapports finals²³ étaient satisfaisants. Dans les 15 autres cas, les informations communiquées initialement n'étaient pas suffisantes pour expliquer le niveau de performance atteint, l'impossibilité d'utiliser certains indicateurs ou la raison pour laquelle des activités n'avaient pas été réalisées. Dans certains rapports, les pièces justificatives sur les données fournies faisaient défaut et les informations financières n'étaient pas suffisamment détaillées. Dans tous les cas, sauf un²⁴, la Commission a demandé des explications supplémentaires aux partenaires. Ceux-ci ont fourni de nouvelles informations qui, dans tous les cas sauf deux²⁵, ont été jugées satisfaisantes.

23 Un rapport final n'avait pas été transmis à la fin de l'audit.

24 Dans un cas, la DG ECHO n'a pas respecté les délais pour l'examen des rapports finals et n'a pas été en mesure d'envoyer une demande d'informations.

25 Aide alimentaire pour les réfugiés dans le nord-ouest de la Tanzanie, ainsi que Gestion et coordination spontanées des sites en RDC.

Observations

Tableau 1

Ponctualité des rapports présentés

	Agences des Nations unies	Organisations internationales	ONG	Total
Rapports intermédiaires				
Nombre total de rapports intermédiaires présentés	5	3	7	15
Nombre de rapports intermédiaires présentés en retard	2	2	2	6
Pourcentage de rapports intermédiaires présentés en retard	40 %	67 %	29 %	40 %
Retard moyen (en jours)	32	17	9	19
Rapports finals				
Nombre total de rapports finals présentés	8	3	8	19
Nombre de rapports finals présentés en retard	8	2	3	13
Pourcentage de rapports finals présentés en retard	100 %	67 %	38 %	68 %
Retard moyen (en jours)	34	102	17	41

38

L'une des principales caractéristiques de l'intervention de la Commission dans la région des GLA, qui la distingue de la plupart des autres donateurs humanitaires, est sa présence sur le terrain (voir points 9 et 10). Celle-ci lui permet de collaborer et d'échanger des informations avec des partenaires, ainsi que d'avoir une solide connaissance des projets. Cette présence sur place était vivement appréciée par les partenaires rencontrés au cours de l'audit, qui considéraient que l'aide et l'expertise apportées par les agents de la Commission étaient précieuses.

26 Pour les 20 projets examinés, un total de 33 visites sur le terrain ont été réalisées. Pour neuf d'entre elles, le rapport sur la surveillance comportait des commentaires limités.

39

Cependant, un quart²⁶ des rapports relatifs aux visites sur le terrain n'étaient pas complets, car ils n'abordaient que certains aspects, sans traiter d'autres questions comme l'exécution financière. Dans quelques rares cas, l'effet potentiel des problèmes détectés sur les résultats ou sur l'exécution budgétaire n'a pas été analysé (voir exemples à l'**encadré 3**) et aucune mesure éventuelle d'atténuation n'a été proposée.

Observations

Encadré 3

Exemples de cas où les rapports relatifs aux visites sur le terrain ne comportaient pas d'analyse des implications des problèmes détectés

Dans deux cas, à savoir un projet visant à améliorer la situation en matière de sécurité alimentaire des populations touchées par des conflits au Katanga (projet n° 11) et un autre concernant la prise en charge médicale gratuite des populations vulnérables au Sud-Kivu (projet n° 19), la durée des projets a été prolongée en raison de retards dans la mise en œuvre, qui se sont traduits par une sous-utilisation du budget. Ces prolongations ont été accordées peu avant la fin des projets.

Dans les rapports relatifs aux visites sur le terrain effectuées juste avant l'octroi de ces prolongations, l'effet de celles-ci sur le budget n'était pas analysé et la nécessité d'une prolongation n'était pas évoquée.

De plus, dans le dernier rapport concernant la visite sur place du projet relatif à la sécurité alimentaire au Katanga, rien n'indiquait dans quelle mesure les valeurs cibles du projet (nombre de bénéficiaires, indicateurs de la distribution et de la consommation de denrées alimentaires, etc.) seraient affectées par le fait que des financements provenant d'autres donateurs n'avaient pas été reçus (le budget final représentait moins de 50 % du budget initial).

40

La Commission n'a été en mesure d'expliquer comment la méthodologie utilisée avait été appliquée pour sélectionner les partenaires/projets contrôlés pour aucun des exercices de la période 2011-2015. L'absence de méthodologie claire pour programmer les audits à effectuer au siège des partenaires et sur le terrain risque de donner lieu à une stratégie et à une couverture d'audit inappropriées et ne facilite pas les synergies avec le cadre de supervision en place.

Le suivi est insuffisant

Il n'existe pas de rapport consolidé donnant une vue d'ensemble de la mise en œuvre du HIP

41

La Commission n'évalue les résultats qu'au niveau des projets, et il n'existe pas de vue d'ensemble pour un pays ou un HIP donné. Par conséquent, aucune analyse agrégée n'est disponible au niveau des HIP et aucune évaluation comparative n'est possible entre les différents HIP. De même, aucun rapport ne fait état des enseignements tirés, des meilleures pratiques ou de la valeur ajoutée apportée par la Commission, tels qu'ils se sont dégagés au cours de la mise en œuvre.

Observations

42

Chaque année, la Commission sélectionne et évalue un certain nombre de domaines thématiques et de zones géographiques d'intervention, conformément à son programme pluriannuel d'évaluation. Les dernières évaluations sur la région des GLA portaient chacune sur un pays, le Burundi en 2009, la RDC en 2010 et l'Ouganda en 2011.

Le suivi des problèmes détectés au niveau des projets n'est pas systématique et n'est pas suffisamment documenté

43

La fiche de gestion du projet comporte une case spécifique pour les «questions nécessitant un suivi». Certains problèmes soulevés pendant les visites sur le terrain et dans les rapports établis par les partenaires n'étaient pas mentionnés dans la case prévue alors qu'il était évident qu'ils nécessitaient une mesure correctrice. De plus, lorsque des questions étaient soulevées en vue d'un suivi, rien n'indiquait que cela avait été fait avec le partenaire de projet. Enfin, rien ne permettait d'affirmer que les problèmes en cause avaient été résolus.

44

Des «questions nécessitant un suivi» ont été spécifiquement recensées pour 14 projets examinés lors de notre audit, mais seuls deux partenaires ont communiqué directement des informations sur les mesures prises. Dans certains cas, des éléments indiquaient que des mesures avaient été prises par les partenaires, mais rien ne garantit le caractère systématique de cette pratique.

La plupart des projets examinés ont permis d'obtenir des résultats satisfaisants

45

Nous avons examiné si les résultats escomptés des projets ont été obtenus comme prévu et si la Commission a été réactive aux changements survenus sur le terrain.

Observations

Les effets obtenus sont généralement positifs, mais l'évaluation que la Commission en a fait n'est pas toujours clairement justifiée

27 Un projet n'a pas produit de résultats satisfaisants.

46

Tous les projets que nous avons examinés étaient conformes aux objectifs de la Commission et aux actions prévues pour la région. Nous avons constaté que 19²⁷ des 20 projets examinés avaient fourni des résultats satisfaisants, bien qu'ils n'aient atteint que partiellement leurs valeurs cibles (un exemple de projet réussi est présenté à l'*encadré 4*). L'évaluation des résultats des projets est fondée sur la comparaison entre les valeurs cibles fixées et atteintes, compte tenu des difficultés particulières de ce domaine d'activité.

Encadré 4

Exemple de projet réussi – Réponse rapide aux mouvements de population (projet n° 15)

Ce projet est l'un des principaux canaux utilisés par la Commission pour les interventions d'urgence liées aux mouvements de populations en RDC. C'est un projet récurrent et le financement de la Commission pendant la période 2011-2015 s'est élevé à 31,5 millions d'euros.

Il vise à fournir une aide plurisectorielle, des abris, des AME (ustensiles de cuisine, vêtements, savon, etc.), de l'eau, des systèmes d'assainissement, ainsi que des soins de santé dans des zones où aucune autre organisation humanitaire n'est présente. Les interventions consistent en la fourniture d'AME, d'abris, d'eau, de systèmes d'assainissement et de soins de santé aux populations les plus vulnérables qui ont fui des groupes armés ou aux personnes rapatriées qui viennent de rentrer dans leur village mais n'ont plus rien. La durée des interventions est généralement limitée à trois mois.

De mai à décembre 2014, le projet a permis d'apporter une aide à environ 1,3 million de bénéficiaires, essentiellement dans le Nord-Kivu, dans le Sud-Kivu, au Maniema et dans la Province Orientale.

En moyenne, 35 % des interventions ont été effectuées dans les 30 jours à compter de la date à laquelle le mouvement de population a été signalé, alors que la valeur cible était de 40 %.

Bien que certaines valeurs cibles initiales n'aient été que partiellement atteintes, ce projet a été considéré comme une réussite, compte tenu du contexte de sa mise en œuvre et du nombre de bénéficiaires touchés.

Observations

Photo 3

Réponse rapide aux mouvements de population – Distribution d'AME à Lulingu, dans le territoire de Shabunda, dans le Sud-Kivu: personnes retirant leurs biens



Source: Cour des comptes européenne.

47

Dans certains cas où son évaluation était positive malgré la réalisation partielle des valeurs cibles, la Commission n'a pas fourni suffisamment d'explications pour étayer sa position. Dans quatre cas, nous avons constaté que l'évaluation de la réalisation globale du projet et de la performance du partenaire était inappropriée et n'a pas permis d'aboutir à une conclusion claire sur le projet. Par conséquent, il n'a pas été possible d'établir un lien clair et logique entre la conclusion générale de la Commission sur le projet et les résultats obtenus.

48

Nous avons constaté que l'un des projets examinés avait abouti à des résultats insatisfaisants (voir **encadré 5**). La Commission est contractuellement autorisée à réduire sa contribution en cas de mise en œuvre insuffisante, partielle ou tardive d'un projet, si le partenaire ne fournit aucune justification acceptable. La Commission a fait usage de cette option dans un cas où les résultats étaient insatisfaisants, mais elle y a rarement recours car l'application de cette réduction est fastidieuse et pourrait donner lieu à la perte de fonds inscrits au budget. Lorsque les résultats étaient insatisfaisants et/ou la performance du partenaire était mauvaise, la solution privilégiée par la Commission a donc consisté à réduire sa contribution de l'année suivante²⁸ ou à mettre fin à sa collaboration avec les partenaires²⁹.

28 C'était le cas pour au moins deux partenaires en 2015.

29 À titre d'exemple, dans le cadre du processus de sélection pour l'exercice 2015, la DG ECHO a rejeté trois demandes de financement, entre autres en raison de problèmes de mise en œuvre détectés au cours de sa surveillance des projets financés précédemment.

Gestion et coordination des sites spontanés en RDC (projet n° 18)

Ce projet a débuté en 2013 et a reçu de la Commission un financement de 2 millions d'euros. Fin 2015, le financement accordé à ce partenaire avait atteint 3 millions d'euros.

Les objectifs du projet étaient les suivants:

- 1) recueillir et diffuser des informations sur les sites gérés;
- 2) gérer et coordonner la fourniture d'aide, comme l'approvisionnement en eau, l'assainissement, les abris et les articles ménagers essentiels;
- 3) procéder à l'enregistrement biométrique des PDIP présents sur les sites gérés.

Les valeurs cibles pour les points 1) et 2) ont finalement été atteintes. Cependant, en raison de retards dans l'acquisition d'équipements, la fourniture d'AME a été retardée de 14 mois. En ce qui concerne le point 3), l'enregistrement biométrique a été retardé de dix mois et n'a atteint que 25 % de l'objectif chiffré. Le projet dans son ensemble n'a couvert que 24 % du nombre de bénéficiaires prévu.

La DG ECHO a considéré que la performance du partenaire n'était pas satisfaisante: ses compétences en gestion de projets étaient limitées, les procédures administratives étaient fastidieuses et la supervision qu'il exerçait sur le partenaire chargé de la mise en œuvre était insuffisante. Tous ces éléments ont eu un impact négatif sur l'effet de cette intervention.

Malgré la mise en œuvre insatisfaisante, la Commission n'a réduit sa contribution que de 57 000 euros. De plus, elle a de nouveau passé un contrat avec le partenaire l'année suivante, mais pour un montant de contribution moins élevé.

La Commission a également relevé des dépenses inéligibles, mais cela n'a pas eu d'impact sur la contribution versée, car le montant total des dépenses éligibles restait supérieur à la contribution maximale de la Commission.

49

Dans le cadre du seul contrat sélectionné attribué à l'issue d'une procédure d'appel d'offres, à savoir celui relatif à ECHO Flight (projet n° 16), plus de 10 500 personnes et 250 tonnes de marchandises ont été transportées en RDC³⁰ de mai 2014 à mars 2015 (11 mois). Au titre de ce contrat, la Commission a assuré à ses partenaires et à leurs marchandises un accès rapide et sécurisé à des zones reculées auxquelles il aurait été virtuellement impossible d'accéder autrement. Elle a donc fourni une aide humanitaire à des populations vulnérables et a respecté l'une des principales priorités définies dans le HIP.

³⁰ Le contrat prévoit également le transport aérien de marchandises et d'intervenants humanitaires au Kenya et dans d'autres lieux (Mali, Tchad, etc.) si cela s'avère nécessaire.

Observations

La Commission a réagi aux changements, mais aurait pu mieux justifier les prolongations accordées

50

Environ la moitié des projets figurant dans l'échantillon d'audit³¹ ont duré de deux à six mois de plus que prévu initialement ou ont bénéficié d'un budget plus élevé (pour des informations plus détaillées, voir *annexe VI*). Cinq des sept prolongations de la durée du projet, sans augmentation de budget, ont été accordées dans des cas de sous-consommation budgétaire liés à des retards dans la mise en œuvre essentiellement justifiés par des facteurs externes. La plupart des augmentations du budget, à savoir cinq sur sept, concernaient des besoins supplémentaires dus à la détérioration de la situation ou au manque de stabilisation.

- 31 Dix projets sur 20. Les augmentations liées au manque de crédits de paiement en 2014 ne sont pas prises en compte. Toutes les prolongations ont été formalisées dans des avenants aux contrats.
- 32 Projet n° 6. Extrait de l'évaluation effectuée par l'assistant technique de la DG ECHO sur le terrain concernant la demande de modification introduite par le partenaire.
- 33 Voir p. 11 à 13 du PIN pour la période 2014-2020.

51

Dans un cas, la prolongation visait principalement à donner au partenaire plus de temps pour «organiser la transition entre le financement de la Commission et un autre mécanisme». Dans son évaluation de la demande de modification introduite par le partenaire, la Commission a elle-même reconnu qu'elle n'avait «pas accordé la priorité à ce projet pour l'exercice 2014»³².

52

Dans deux cas, les prolongations ont été accordées alors que les retards dans la mise en œuvre relevaient avant tout de la responsabilité des partenaires. En l'occurrence, la Commission a décidé de ne pas recouvrer une partie du financement et de ne pas la réaffecter à d'autres projets (voir point 48). Elle a plutôt choisi de donner aux partenaires l'occasion de poursuivre autant que possible la mise en œuvre du projet, permettant ainsi à l'aide de parvenir aux bénéficiaires. Néanmoins, la prolongation de la durée n'était pas essentiellement due aux vulnérabilités et besoins jugés prioritaires.

Peu d'éléments probants attestent de ce qui est fait pour établir un lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement

53

L'établissement de liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD), ainsi que l'amélioration de la coordination entre actions de développement et activités humanitaires sont des priorités politiques énoncées dans la stratégie de la Commission. Or, aucune analyse n'a été effectuée concernant les programmes susceptibles d'être combinés et ce qui pourrait être mis en place dans la région. À titre d'exemple, il n'est pas fait mention de la participation éventuelle de la Commission à l'élaboration d'une stratégie LARD en matière de santé. Il s'agit pourtant, dans le secteur prioritaire de la santé, de l'un des objectifs spécifiques fixés dans le cadre du programme indicatif national (PIN) pour la RDC, qui relève du 11^e Fonds européen de développement (2014-2020)³³.

54

Pour la période examinée, nous n'avons relevé qu'un exemple de projet humanitaire intégré dans le programme de santé élaboré dans le cadre du PIN 2014-2020 concernant la RDC³⁴. En Ouganda, des réfugiés reçoivent une parcelle de terrain et certains droits de participation à l'économie locale³⁵. Des services fournis dans le cadre de l'aide humanitaire, par exemple dans le domaine des soins de santé, ont également été utilisés par la population locale, ce qui constitue une bonne pratique pour alléger la charge qui pèse sur les communautés d'accueil et éviter les tensions avec les réfugiés. Toutefois, aucun exemple de synergies avec des programmes de développement n'a été relevé. En l'occurrence, l'aide humanitaire risque de remplacer d'autres solutions durables, comme le retour, la réinstallation dans un autre pays ou l'intégration au niveau local.

55

Le BCAH, qui est le coordonnateur humanitaire pour la RDC, a reconnu qu'il faut déployer davantage d'efforts pour coordonner les acteurs humanitaires et les intervenants en matière de développement. Cela a également été retenu comme une priorité pour l'exercice 2015 par le forum des donateurs humanitaires de la RDC, appelé initiative sur les principes et bonnes pratiques pour les donateurs d'aide humanitaire³⁶. Dans un rapport récent³⁷, la Banque mondiale a également recommandé que les agences de développement «s'impliquent davantage dans la résolution du problème des déplacés dans la [région des GLA]».

34 Le HIP de 2015 indiquait que la Commission avait poursuivi le financement du projet en 2014 en recourant à l'aide humanitaire, jusqu'à la finalisation de l'accord pour le financement de l'aide au développement.

35 Dans d'autres parties du pays, l'Ouganda accueille également des réfugiés sud-soudanais et centrafricains, qui n'étaient pas couverts par notre audit. Nos commentaires dans le présent rapport ne portent donc que sur les camps de réfugiés congolais.

36 Pour de plus amples précisions, voir le site <http://www.ghdinitiative.org/>.

37 <http://documents.worldbank.org/curated/fr/2015/01/24356083/forced-displacement-great-lakes-region>, voir p. 13.

Conclusions et recommandations

56

La Commission a, en règle générale, géré efficacement l'aide humanitaire apportée aux populations touchées par les conflits dans la région des Grands Lacs africains. L'évaluation des besoins était approfondie et l'approche adoptée prévoyait suffisamment de souplesse pour faire face à une évolution rapide de la situation dans les zones affectées par des conflits. Des financements supplémentaires étaient disponibles pour les situations d'urgence, par exemple pour faire face aux conséquences de la crise au Burundi. Les projets examinés ont, pour la plupart, répondu de façon satisfaisante à des besoins urgents.

57

Un certain nombre de faiblesses ont été décelées, dont plusieurs étaient liées à une transparence insuffisante à des étapes clés du cycle de vie des projets. Alors que le système d'information sur la gestion des projets maintenu par la Commission fournit des données utiles sur leur cycle de vie, il ne permet pas de répondre aux exigences en matière d'informations concernant certains aspects spécifiques.

58

Les principales priorités pour la région ont été définies sur la base d'évaluations des besoins et le financement a été alloué en fonction de ces priorités. Cependant, il était impossible de déterminer si les propositions sélectionnées étaient situées dans les zones géographiques prioritaires, car ce niveau supplémentaire de hiérarchisation des priorités n'était pas documenté. Par ailleurs, il n'y avait pas suffisamment d'éléments probants attestant que tous les critères pertinents et les principes généraux avaient été appliqués lors de la sélection des propositions de projets, étant donné que ce processus n'était pas documenté de façon transparente. Le système n'a pas fourni suffisamment d'informations pour permettre d'effectuer une évaluation comparative des mérites des projets et de déterminer si les plus appropriés d'entre eux ont été sélectionnés.

Recommandation n° 1 La Commission devrait faire preuve d'une plus grande transparence lors de la procédure de sélection

Les étapes clés du processus de sélection devraient être clairement documentées afin d'assurer la transparence de ce dernier et de démontrer que les propositions les plus appropriées sont choisies. Cette recommandation devrait être mise en œuvre pour la prochaine procédure de sélection.

Conclusions et recommandations

59

En outre, les budgets accompagnant les propositions n'ont pas été examinés en vue d'évaluer le caractère raisonnable des coûts qui y figurent. En fait, dans certains cas, les budgets présentés n'étaient pas de nature à permettre quelque analyse que ce soit. Cela a des conséquences non seulement pour la sélection des projets, mais aussi pour l'analyse ultérieure des coûts à des fins de contrôle, celle-ci risquant de ne pas être fondée sur des bases solides.

Recommandation n° 2

Il faudrait mieux analyser les coûts des propositions avant de les accepter

La Commission devrait accorder davantage d'attention aux coûts des projets proposés et toujours en évaluer le caractère raisonnable. À cet égard, la Commission devrait insister pour que les partenaires lui présentent des budgets qui comportent les informations nécessaires à leur analyse. Une brève liste de vérification, permettant de s'assurer de la conformité des informations budgétaires avec ces aspects du contrôle, pourrait être établie. Cette recommandation devrait être mise en œuvre pour la prochaine procédure de sélection.

60

Compte tenu de la nature des actions, le cadre de surveillance en place est satisfaisant, car il établit un équilibre entre le besoin d'informations de la DG ECHO et les exigences visant à réduire au minimum la charge administrative. Cependant, les informations transmises par les partenaires dans leurs rapports intermédiaires et finals ont souvent été fournies tardivement, ce qui a limité la capacité de la Commission à résoudre rapidement tout problème détecté et à tirer des enseignements pour la programmation future. Même si des éléments indiquaient que certains cas avaient fait l'objet d'un suivi, aucune assurance n'a pu être obtenue à cet égard, car les problèmes et les mesures prises ultérieurement n'avaient pas été systématiquement enregistrés. Une caractéristique importante de la surveillance est la présence d'agents sur le terrain, qui présente des avantages mutuels pour les partenaires et pour la Commission. Toutefois, les agents sur le terrain ont omis, dans certains cas, de rendre compte de questions importantes. Globalement, la surveillance est appropriée, mais un suivi plus approfondi devrait être assuré.

Recommandation n° 3

La Commission devrait indiquer clairement dans quelle mesure les problèmes soulevés en vue d'un suivi ont été résolus

Le document de gestion de chacun des projets devrait être révisé avant la fin de cette année, afin d'y faire figurer les éléments nécessaires pour mettre clairement en évidence les problèmes en vue d'actions ultérieures, ainsi que le suivi qui leur a été donné.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 4

Les partenaires et les agents sur le terrain devraient améliorer leurs rapports, ce qui permettrait de prendre immédiatement des mesures

La Commission devrait rappeler constamment aux partenaires qu'ils sont tenus d'établir en temps opportun des rapports exhaustifs. Il faudrait établir une liste de vérification à l'intention des agents de la Commission, afin qu'ils couvrent les questions clés lors de leurs visites sur le terrain. Cette recommandation devrait être mise en œuvre avant la fin de cette année.

61

La mise en œuvre globale du HIP n'a pas été évaluée. Dès lors, les enseignements qui auraient pu être tirés de ses atouts et de ses faiblesses ne sont pas recensés en vue d'un usage futur. En outre, une évaluation de ce type apporterait des informations synthétiques utiles à des fins de gestion. Nous avons aussi constaté qu'aucune évaluation n'avait eu lieu dans la zone des Grands Lacs africains ces dernières années.

Recommandation n° 5

La Commission devrait mettre en place un système global de communication d'informations sur la mise en œuvre du HIP

La Commission devrait mettre en place, au niveau du HIP, un système de communication d'informations qui permette de présenter les principaux effets et réalisations, ainsi que de recenser les principaux enseignements tirés et les meilleures pratiques à appliquer pour les HIP des années suivantes. Ce système devrait aussi permettre de traiter les problèmes stratégiques comme l'approche à adopter lors d'une crise prolongée.

62

Globalement, les résultats obtenus pour l'échantillon de projets examinés étaient satisfaisants. Cependant, l'un des partenaires a dépensé l'essentiel de son budget tout en n'obtenant qu'un faible pourcentage des résultats planifiés. Dans quelques cas, la prolongation de la durée d'un projet ou l'octroi de crédits supplémentaires n'avait pas de justification claire. En ce qui concerne l'évaluation des résultats effectuée par la Commission, les informations disponibles n'indiquaient pas toujours clairement comment elle avait abouti à ses conclusions.

Conclusions et recommandations

Recommandation n° 6

La Commission devrait établir un lien clair entre les résultats obtenus par un projet et l'évaluation réalisée pour procéder au paiement

Avant d'autoriser le paiement final, la Commission devrait mieux concevoir, structurer et documenter l'évaluation des actions dont les résultats n'ont été que partiellement atteints, et établir un lien clair entre les résultats obtenus et la conclusion globale relative au projet. Cette recommandation devrait être mise en œuvre dès que possible.

Recommandation n° 7

Il faudrait justifier clairement les prolongations de la durée des projets, ainsi que les financements supplémentaires qui leur sont accordés

La Commission devrait justifier clairement les prolongations de la durée des projets et les financements supplémentaires accordés aux partenaires et toujours réagir avec fermeté en cas de mauvaise performance. Cette recommandation devrait être mise en œuvre pour toutes les futures demandes de prolongation.

63

Alors que l'établissement de liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement est une politique préconisée par la Commission, peu d'éléments probants montrent comment elle est mise en œuvre. Dans la pratique, l'aide humanitaire est davantage susceptible d'être utilisée dans des cas où d'autres solutions durables, comme le retour, la réinstallation dans un autre pays ou l'intégration au niveau local sembleraient plus appropriées.

Recommandation n° 8

La Commission devrait accorder la priorité à l'établissement de liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement

Il faudrait saisir toutes les occasions de lier les efforts dans les domaines de l'aide d'urgence avec la réhabilitation et le développement, ce qui suppose d'accorder une priorité élevée à cette question lors des étapes clés du processus de planification.

Le présent rapport spécial a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 10 mai 2016.

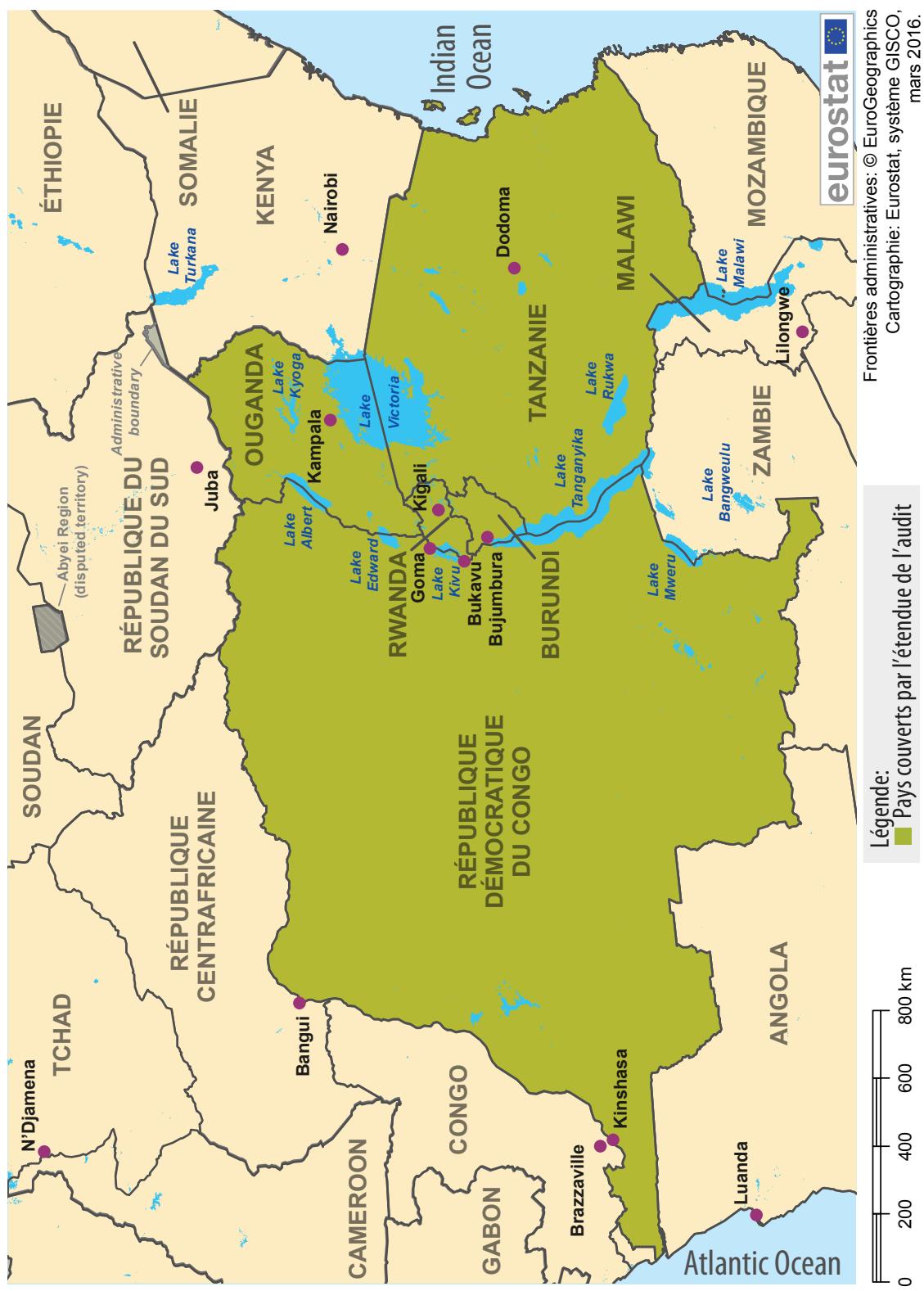
Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

Annexe I

Carte de la région des Grands Lacs africains

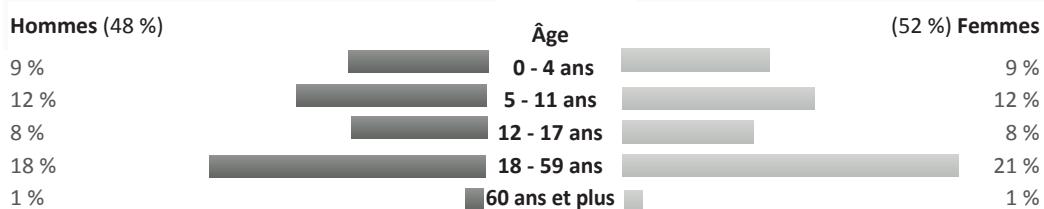


Réfugiés en provenance de la République démocratique du Congo au début de l'année 2016

Réfugiés provenant de la RDC dans les pays voisins

437 347

Démographie



Répartition des réfugiés provenant de la RDC par pays d'asile

Pays	Population totale	
→ Ouganda 31 décembre 2015	202 289 personnes	46,3 %
→ Rwanda 31 janvier 2016	74 820 personnes	17,1 %
→ Tanzanie 27 août 2014	55 870 personnes	12,8 %
→ Burundi 30 septembre 2015	54 625 personnes	12,5 %
→ Kenya 27 août 2014	15 626 personnes	3,6 %
→ Soudan du Sud 27 août 2014	14 628 personnes	3,3 %
→ République du Congo (Brazzaville) 31 décembre 2015	12 267 personnes	2,8 %
→ République centrafricaine 17 février 2015	5 342 personnes	1,2 %
Éthiopie 30 juin 2014	966 personnes	0,2 %
Soudan 30 juin 2014	914 personnes	0,2 %

Source: <http://data.unhcr.org/drc/regional.php>

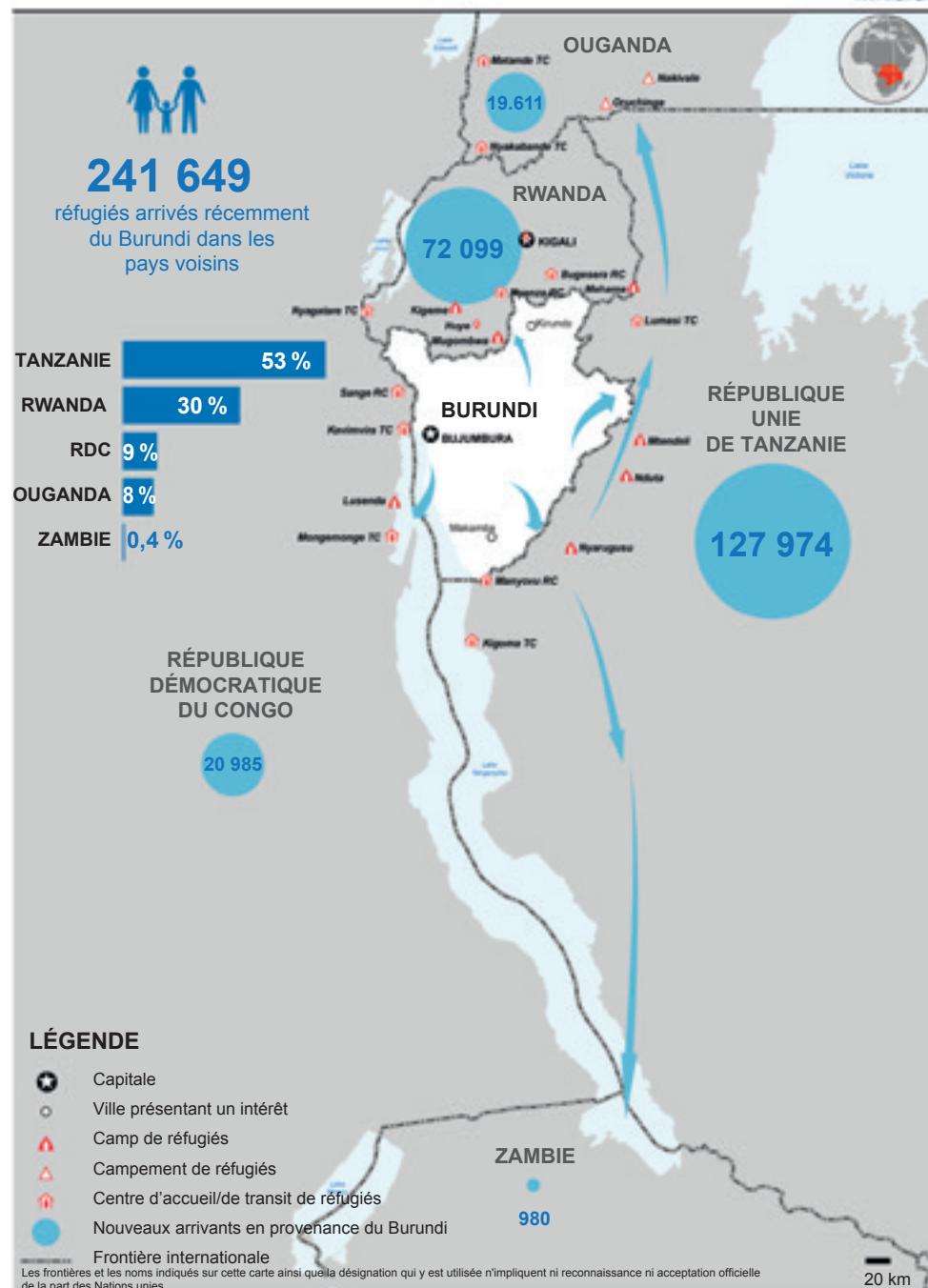
Carte de la répartition des réfugiés burundais au 26 janvier 2016

Situation en ce qui concerne le Burundi

Déplacement de Burundais dans les pays voisins depuis avril 2015



Situation au 26 janvier 2016



Liste des projets examinés

Numéro du projet	Pays	Année de la décision	Type de partenaire	Titre du contrat	Principal type d'aide	Zone géographique	Budget initial		
							Montant total alloué au projet	Contribution de l'UE	Pourcentage du financement
1	Régional	2014	NU	Assistance aux réfugiés en Ouganda, au Rwanda, au Burundi et en Tanzanie	Sécurité alimentaire	Régional	42 106 807	1 000 000	2,4 %
2	Burundi	2011	NU	Protection, soins et entretien des réfugiés au Burundi	Protection	Burundi	2 500 000	1 500 000	60,0 %
3	Burundi	2013	OIM	Aide au retour en bon ordre et projet pilote d'assistance à la réintégration au Burundi pour les Burundais réfugiés en Tanzanie	Aide à des opérations spéciales	Tanzanie et Burundi	2 168 407	1 200 000	55,3 %
4	Ouganda	2011	NU	Protection et solutions mixtes pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Ouganda	AME/Abris	Ouganda	6 220 201	2 000 000	32,2 %
5	Tanzanie	2012	NU	Aide alimentaire pour les réfugiés dans le nord-ouest	Sécurité alimentaire	Tanzanie	15 377 015	2 000 000	13,0 %
6	Tanzanie	2013	ONG	Aide d'urgence aux réfugiés du camp de Nyarugusu en Tanzanie	Soins de santé	Tanzanie	1 000 000	1 000 000	100,0 %
7	Régional	2014	NU	Protection et aide plurisectorielle aux réfugiés, aux personnes rapatriées et aux demandeurs d'asile dans la région des Grands Lacs	Protection	Régional	18 884 661	1 000 000	5,3 %
8	RDC	2014	ONG	Éducation dans les situations d'urgence pour les enfants touchés par des conflits dans la République démocratique du Congo	Éducation	Nord-Kivu	470 588	400 000	85,0 %
9	RDC	2014	ONG	Réponse d'urgence en matière de sécurité alimentaire à la suite de mouvements de populations	Sécurité alimentaire	Nord-Kivu	1 919 227	1 600 000	83,4 %
10	RDC	2014	ONG	Appui alimentaire d'urgence en réponse aux mouvements de populations au Kivu	Sécurité alimentaire	Sud-Kivu	1 500 000	1 500 000	100,0 %

Annexes

Budget définitif			Visites sur place						
Montant total alloué au projet	Contribution de l'UE	Pourcentage du financement	Date de signature du contrat	Date de début	Date de fin	Durée	Partenaires chargés de la mise en œuvre	Poursuite l'année suivante	
25 514 479	4 400 000	17,2 %	8.5.2014	1.4.2014	31.12.2014	9 mois	Oui	Oui	Campements en Ouganda, camps au Rwanda et en Tanzanie, projet de 2015
2 831 287	1 500 000	53,0 %	23.6.2011	1.1.2011	31.12.2011	12 mois	Oui	Oui (a)	
1 940 056	1 125 795	58,0 %	21.2.2013	1.11.2012	31.12.2013	14 mois	Oui	Non	
2 706 444	2 000 000	73,9 %	23.5.2011	1.1.2011	31.12.2011	12 mois	Oui	Non	
12 444 048	2 000 000	16,1 %	17.2.2012	1.1.2012	31.12.2012	12 mois	Oui	Oui (a)	
1 450 000	1 450 000	100,0 %	25.3.2013	1.1.2013	30.6.2014	18 mois	Oui	Non	
21 456 513	6 500 000	30,3 %	12.5.2014	1.1.2014	31.12.2014	12 mois	Oui	Oui	Campements en Ouganda, camps au Rwanda et en Tanzanie, projet de 2015
470 587	400 000	85,0 %	26.8.2014	1.9.2014	30.9.2015	13 mois	Non	Non	
2 619 227	2 300 000	87,8 %	20.5.2014	16.4.2014	30.4.2015	1,5 mois	Non	Oui	
2 000 000	2 000 000	100,0 %	25.3.2014	1.4.2014	30.6.2015	15 mois	Non	Non	

(a) Projet poursuivi dans le cadre du projet régional.

Paiement final pas encore effectué, montant encore provisoire

Annexes

Annexe IV

Numéro du projet	Pays	Année de la décision	Type de partenaire	Titre du contrat	Principal type d'aide	Zone géographique	Budget initial		
							Montant total alloué au projet	Contribution de l'UE	Pourcentage du financement
11	RDC	2014	NU	Améliorer la situation en matière de sécurité alimentaire des populations touchées par des conflits dans la province du Katanga	Sécurité alimentaire	Katanga	19 600 436	2 000 000	10,2 %
12	RDC	2014	ONG	Assistance sanitaire aux populations vulnérables affectées par le conflit dans la province du Nord-Kivu	Soins de santé	Nord-Kivu	1 070 000	1 070 000	100,0 %
13	RDC	2014	ONG	Réponse intégrée aux mouvements de population dans le nord du Katanga	Soins de santé	Katanga	1 000 000	1 000 000	100,0 %
14	RDC	2014	NU	Coordination et sensibilisation aux questions humanitaires	Coordination	Toute la RDC	9 757 642	500 000	5,1 %
15	RDC	2014	NU	Réponse rapide aux mouvements de population	AME/Abris	Nord-Kivu, Sud-Kivu, Province Orientale et Katanga	19 220 882	6 000 000	31,2 %
16	RDC	2014	Entreprise privée	ECHO Flight	Transports	RDC, Kenya, Tchad et Mali	10 000 000	10 000 000	100,0 %
17	RDC	2014	OI	Programmes de protection, de localisation, ainsi que de soins de santé primaires / de soutien psychosocial	Protection	Nord-Kivu, Sud-Kivu, Province Orientale et Katanga	12 482 677	1 000 000	8,0 %
18	RDC	2013	OI	Assistance aux populations touchées par des conflits en RDC – Gestion et coordination des sites spontanés	Protection	Est de la RDC, principalement le Nord-Kivu	2 465 336	2 000 000	81,1 %
19	RDC	2014	ONG	Prise en charge médicale gratuite des populations vulnérables et victimes d'urgence médico-humanitaire (Sud-Kivu, RDC)	Soins de santé	Sud-Kivu	2 217 327	1 000 000	45,1 %
20	RDC	2014	ONG	Aide médicale et psychosociale aux personnes qui ont survécu à des violences sexuelles et aux femmes qui ont besoin de soins gynécologiques spécialisés au Sud-Kivu	Soins de santé	Sud-Kivu	1 379 110	600 000	43,5 %
							Total pour la liste	38 370 000	
							Total, sans ECHO Flight	28 370 000	

Annexes

Budget définitif			Visites sur place						
Montant total alloué au projet	Contribution de l'UE	Pourcentage du financement	Date de signature du contrat	Date de début	Date de fin	Durée	Partenaires chargés de la mise en œuvre	Poursuite l'année suivante	
9 471 094	2 000 000	21,1 %	12.6.2014	1.5.2014	31.3.2015	11 mois	Oui	Oui	
1 300 000	1 300 000	100,0 %	24.3.2014	1.4.2014	31.3.2015	12 mois	Non	Oui	Centres de santé de Kibabi et de Rubaya, projet de 2015
1 140 000	1 140 000	100,0 %	23.2.2014	1.1.2014	31.3.2015	15 mois	Non	Oui	
9 520 675	1 500 000	15,8 %	3.4.2014	1.1.2014	31.12.2014	12 mois	Non	Oui	Réunions avec des représentants à Bukavu, à Goma et à Kinshasa, projet de 2015
19 220 882	6 000 000	31,2 %	4.7.2014	1.5.2014	31.12.2014	8 mois	Oui	Oui	Distribution d'AME à Lulingu, projet de 2015
12 400 000	12 400 000	100,0 %	30.4.2014	1.5.2014	31.3.2015	11 mois	s.o.	Oui	Transports de Bukavu à Lulingu, de Lulingu à Goma, et de Goma à Kinshasa, contrat de 2015
13 691 333	3 000 000	21,9 %	3.4.2014	1.1.2014	31.12.2014	12 mois	Oui	Oui	Soutien psychologique à Rutshuru et Nyamilima, hôpital pour chirurgie de guerre à Goma, Nord-Kivu, projet de 2015
2 400 481	2 000 000	83,3 %	16.10.2013	1.9.2013	31.12.2014	16 mois	Oui	Oui	Campements de PDIP de Kibabi, de Kibabi-Kishusha et de Bulengo (Goma), projet de 2015
2 217 327	1 500 000	67,6 %	3.6.2014	2.5.2014	28.2.2015	10 mois	Oui	Oui	Hôpital de Lulingu, projet de 2015
1 840 142	750 000	40,8 %	24.2.2014	1.1.2014	31.3.2015	15 mois	Oui	Oui (b)	Hôpital Panzi de Bukavu, projet de 2015
	55 265 795								
	42 865 795								

(b) Projet poursuivi, mais avec un partenaire différent à partir de 2015, tandis que le partenaire chargé de la mise en œuvre reste le même.

Rapports intermédiaires et finals examinés

Numéro du projet	Pays	Année de la décision	Type de partenaire	Titre du contrat	Principal type d'aide	Contribution de l'UE
1	Régional	2014	NU	Assistance aux réfugiés en Ouganda, au Rwanda, au Burundi et en Tanzanie	Sécurité alimentaire	4 400 000
2	Burundi	2011	NU	Protection, soins et entretien des réfugiés au Burundi	Protection	1 500 000
3	Burundi	2013	OIM	Aide au retour en bon ordre et projet pilote d'assistance à la réintégration au Burundi pour les Burundais réfugiés en Tanzanie	Aide à des opérations spéciales	1 200 000
4	Ouganda	2011	NU	Protection et solutions mixtes pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Ouganda	AME/Abris	2 000 000
5	Tanzanie	2012	NU	Aide alimentaire pour les réfugiés dans le nord-ouest	Sécurité alimentaire	2 000 000
6	Tanzanie	2013	ONG	Aide d'urgence aux réfugiés du camp de Nyarugusu en Tanzanie	Soins de santé	1 450 000
7	Régional	2014	NU	Protection et aide plurisectorielle aux réfugiés, aux personnes rapatriées et aux demandeurs d'asile dans la région des Grands Lacs	Protection	6 500 000
8	RDC	2014	ONG	Éducation dans les situations d'urgence pour les enfants touchés par des conflits dans la République démocratique du Congo	Éducation	400 000
9	RDC	2014	ONG	Réponse d'urgence en matière de sécurité alimentaire à la suite de mouvements de populations	Sécurité alimentaire	2 300 000
10	RDC	2014	ONG	Appui alimentaire d'urgence en réponse aux mouvements de populations au Kivu	Sécurité alimentaire	2 000 000
11	RDC	2014	NU	Améliorer la situation en matière de sécurité alimentaire des populations touchées par des conflits dans la province du Katanga	Sécurité alimentaire	2 000 000
12	RDC	2014	ONG	Assistance sanitaire aux populations vulnérables affectées par le conflit dans la province du Nord-Kivu	Soins de santé	1 300 000
13	RDC	2014	ONG	Réponse intégrée aux mouvements de population dans le nord du Katanga	Soins de santé	1 140 000

Annexes

Rapport intermédiaire			Rapport final			(montants en euros)		
Délai de présentation	Date de présentation	Retard en jours	Délai de présentation	Date de présentation	Retard en jours	Date de suspension de la demande de paiement	Date de réception de la réponse du partenaire	Explications suffisantes dans la réponse du partenaire
s.o.	s.o.	s.o.	31.3.2015	21.5.2015	51	29.6.2015	3.8.2015	Oui
30.9.2011	25.11.2011	56	31.3.2012	7.6.2012	68	6.7.2012	24.9.2012	Oui
30.6.2013	19.7.2013	19	31.3.2014	23.9.2014	176	27.10.2014	22.12.2014	Oui
31.7.2011	29.7.2011	-2	31.3.2012	2.4.2012	2	Lettre de suspension non envoyée	s.o.	s.o.
30.9.2012	28.9.2012	-2	31.3.2013	24.4.2013	24	21.5.2013	4.7.2013	Partiellement
30.9.2013	27.9.2013	-3	30.9.2014	30.9.2014	0	s.o.	s.o.	s.o.
30.9.2014	8.10.2014	8	31.3.2015	22.5.2015	52	23.6.2015	27.7.2015	Oui
30.6.2015	30.6.2015	0	31.12.2015	5.1.2016	5	19.1.2016	18.2.2016	Oui
31.1.2015	16.1.2015	-15	31.7.2015	31.7.2015	0	2.9.2015	1.10.2015	Oui
31.12.2014	29.12.2014	-2	30.9.2015	30.9.2015	0	3.11.2015	23.11.2015	Oui
s.o.	s.o.	s.o.	30.6.2015	4.8.2015	35	18.9.2015	13.10.2015	Oui
s.o.	s.o.	s.o.	30.6.2015	30.6.2015	0	31.7.2015	31.8.2015	Oui
1.1.2015	16.1.2015	15	30.6.2015	6.7.2015	6	31.7.2015	19.8.2015	Oui

Annexes

Annexe V

Numéro du projet	Pays	Année de la décision	Type de partenaire	Titre du contrat	Principal type d'aide	Contribution de l'UE
14	RDC	2014	NU	Coordination et sensibilisation aux questions humanitaires	Coordination	1 500 000
15	RDC	2014	NU	Réponse rapide aux mouvements de population	AME/Abris	6 000 000
16	RDC	2014	Entreprise privée	ECHO Flight	Transports	12 400 000
17	RDC	2014	OI	Programmes de protection, de localisation, ainsi que de soins de santé primaires / de soutien psychosocial	Protection	3 000 000
18	RDC	2013	OI	Assistance aux populations touchées par des conflits en RDC – Gestion et coordination des sites spontanés	Protection	2 000 000
19	RDC	2014	ONG	Prise en charge médicale gratuite des populations vulnérables et victimes d'urgence médico-humanitaire (Sud-Kivu, RDC)	Soins de santé	1 500 000
20	RDC	2014	ONG	Aide médicale et psychosociale aux personnes qui ont survécu à des violences sexuelles et aux femmes qui ont besoin de soins gynécologiques spécialisés au Sud-Kivu	Soins de santé	750 000

Annexes

Rapport intermédiaire			Rapport final			(montants en euros)		
Délai de présentation	Date de présentation	Retard en jours	Délai de présentation	Date de présentation	Retard en jours	Date de suspension de la demande de paiement	Date de réception de la réponse du partenaire	Explications suffisantes dans la réponse du partenaire
30.9.2014	30.9.2014	0	31.3.2015	7.4.2015	7	5.0.	5.0.	5.0.
S.O.	S.O.	S.O.	31.3.2015	30.4.2015	30	10.6.2015	10.7.2015	Oui

Le contractant établit des rapports d'activité mensuels pour présenter ses performances de façon synthétique. Le rapport d'activité est publié environ un mois après la fin de la période sur laquelle il porte. Le rapport final a été fourni en temps utile, accompagné de la facture.

30.9.2014	24.9.2014	-6	31.3.2015	20.3.2015	-11	5.0.	5.0.	5.0.
31.5.2014	16.6.2014	16	31.3.2015	29.4.2015	29	1.6.2015	25.6.2015	Partiellement
2.12.2014	31.10.2014	-32	2.6.2015	2.6.2015	0	17.7.2015	17.8.2015	Oui
30.9.2015	3.10.2015	3	30.6.2015	10.8.2015	41	24.9.2015	21.10.2015	Oui

Modifications apportées aux projets examinés

Numéro du projet	Pays	Année de la décision	Type de partenaire	Titre du contrat	Zone géographique	Contribution de l'UE		Durée (en mois)				
						Contribution initiale	Contribution finale	Date de début	Première date de fin	Durée initiale	Deuxième date de fin	Durée définitive
1	Régional	2014	NU	Assistance aux réfugiés en Ouganda, au Rwanda, au Burundi et en Tanzanie	Régional	1 000 000	4 400 000	1.4.2014	31.12.2014	9	31.12.2014	9
2	Burundi	2011	NU	Protection, soins et entretien des réfugiés au Burundi	Burundi	1 500 000	1 500 000	1.1.2011	31.12.2011	12	31.12.2011	12
3	Burundi	2013	OIM	Aide au retour en bon ordre et projet pilote d'assistance à la réintégration au Burundi pour les Burundais réfugiés en Tanzanie	Tanzanie et Burundi	1 200 000	1 125 795	1.11.2012	30.9.2013	11	30.12.2013	14
4	Ouganda	2011	NU	Protection et solutions mixtes pour les personnes déplacées à l'intérieur de leur propre pays en Ouganda	Ouganda	2 000 000	2 000 000	1.1.2011	31.12.2011	12	31.12.2011	12
5	Tanzanie	2012	NU	Aide alimentaire pour les réfugiés dans le nord-ouest de la Tanzanie	Tanzanie	2 000 000	2 000 000	1.1.2012	31.12.2012	12	31.12.2012	12
6	Tanzanie	2013	ONG	Aide d'urgence aux réfugiés du camp de Nyarugusu en Tanzanie	Tanzanie	1 000 000	1 450 000	1.1.2013	31.12.2013	12	30.6.2014	18
7	Régional	2014	NU	Protection et aide plurisectorielle aux réfugiés, aux personnes rapatriées et aux demandeurs d'asile dans la région des Grands Lacs	Régional	1 000 000	6 500 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.12.2014	12
8	RDC	2014	ONG	Éducation dans les situations d'urgence pour les enfants touchés par des conflits en RDC	Nord-Kivu	400 000	400 000	1.9.2014	30.9.2015	13	30.9.2015	13
9	RDC	2014	ONG	Réponse d'urgence en matière de sécurité alimentaire à la suite de mouvements de populations	Nord-Kivu	1 600 000	2 300 000	16.4.2014	15.1.2015	9	30.4.2015	12.5
10	RDC	2014	ONG	Appui alimentaire d'urgence en réponse aux mouvements de populations au Kivu	Sud-Kivu	1 500 000	2 000 000	1.4.2014	31.12.2014	9	30.6.2015	15

- Augmentation du budget liée au manque de crédits de paiement en 2014
- Prolongation de la durée lorsque des fonds étaient encore disponibles vers la fin du projet
- Augmentation du budget en raison de besoins nouveaux/supplémentaires
- Projets ayant bénéficié de fonds supplémentaires et/ou d'une prolongation

Annexes

Modification n°	Date de la demande de modification	Date de signature de la modification	Objectif			Raison d'être				Autres
			Financement supplémentaire	Prolongation	Autres	Augmentation liée au manque de crédits de paiement	Nouveaux besoins recensés	Retard dans la mise en œuvre/Budget restant	Prolongation accordée pour organiser la sortie	
1	12.6.2014	2.7.2014	X			X				
2	28.11.2014	12.12.2014			X					X
S. O.										
1	22.8.2013	30.9.2013		X	X			X (facteurs extérieurs)		
1	27.7.2011	2.12.2011			X					X
S. O.										
1	19.12.2013	27.12.2013	X	X					X	
1	25.6.2014	10.7.2014	X			X				
S. O.										
1	25.6.2014	9.7.2014	X	X			X			
2	13.3.2015	15.4.2015		X				X (facteurs extérieurs)		
1	10.6.2014	20.6.2014	X	X			X			
	27.2.2015	11.3.2015		X				X (facteurs extérieurs)		

Annexes

Annexe VI

Numéro du projet	Pays	Année de la décision	Type de partenaire	Titre du contrat	Zone géographique	Contribution de l'UE		Date de début	Durée (en mois)			
						Contribution initiale	Contribution finale		Première date de fin	Durée initiale	Deuxième date de fin	Durée définitive
11	RDC	2014	NU	Améliorer la situation en matière de sécurité alimentaire des populations touchées par des conflits dans la province du Katanga	Katanga	2 000 000	2 000 000	1.5.2014	31.12.2014	8	31.3.2015	11
12	RDC	2014	ONG	Assistance sanitaire aux populations vulnérables affectées par le conflit dans le Nord-Kivu	Nord-Kivu	1 070 000	1 300 000	1.4.2014	31.12.2014	9	31.3.2015	12
13	RDC	2014	ONG	Réponse intégrée aux mouvements de population dans le nord du Katanga	Katanga	1 000 000	1 140 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.3.2015	15
14	RDC	2014	NU	Coordination et sensibilisation aux questions humanitaires	Toute la RDC	500 000	1 500 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.12.2014	12
15	RDC	2014	NU	Réponse rapide aux mouvements de population	Nord-Kivu, Sud-Kivu, Province Orientale et Katanga	6 000 000	6 000 000	1.5.2014	31.12.2014	8	31.12.2014	8
16	RDC, Kenya, Mali et Tchad	2014	Entreprise privée	ECHO Flight	RDC, Kenya, Tchad et Mali	10 000 000	12 400 000	1.5.2014	31.1.2015	9	31.3.2015	11
17	RDC	2014	OI	Programmes de protection, de localisation, ainsi que de soins de santé primaires / de soutien psychosocial	Nord-Kivu, Sud-Kivu, Province Orientale et Katanga	1 000 000	3 000 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.12.2014	12
18	RDC	2013	OI	Assistance aux populations touchées par des conflits en RDC – Gestion et coordination des sites spontanés	Est de la RDC, principalement le Nord-Kivu	2 000 000	2 000 000	1.9.2013	1.9.2014	12	31.12.2014	16
19	RDC	2014	ONG	Prise en charge médicale gratuite des populations vulnérables et victimes d'urgence médico-humanitaire (Sud-Kivu, RDC)	Sud-Kivu	1 000 000	1 500 000	2.5.2014	31.12.2014	8	28.2.2015	10
20	RDC	2014	ONG	Aide médicale et psychosociale aux personnes qui ont survécu à des violences sexuelles et aux femmes qui ont besoin de soins gynécologiques spécialisés au Sud-Kivu	Sud-Kivu	600 000	750 000	1.1.2014	31.12.2014	12	31.3.2015	15

- Augmentation du budget liée au manque de crédits de paiement en 2014
- Prolongation de la durée lorsque des fonds étaient encore disponibles vers la fin du projet
- Augmentation du budget en raison de besoins nouveaux/supplémentaires
- Projets ayant bénéficié de fonds supplémentaires et/ou d'une prolongation

Annexes

Modification n°	Date de la demande de modification	Date de signature de la modification	Objectif			Raison d'être				Autres
			Financement supplémentaire	Prolongation	Autres	Augmentation liée au manque de crédits de paiement	Nouveaux besoins recensés	Retard dans la mise en œuvre/ Budget restant	Prolongation accordée pour organiser la sortie	
1	28.11.2014	18.12.2014		X				X (partenaire)		
1	6.6.2014	7.7.2014	X	X			X			X
2	30.12.2014	30.1.2015			X					X
1	7.11.2014	10.12.2014		X				X (facteurs extérieurs)		X
2	15.12.2014	23.12.2014	X				X			
1	23.6.2014	4.7.2014	X			X				
S.O.										
1	S.O.	28.10.2014	X			X				X
2	S.O.	30.1.2015	X	X						X
1	24.6.2014	3.7.2014	X			X				
1	31.7.2014	11.8.2014		X				X (partenaire)		
1	23.6.2014	7.7.2014	X				X			
2	17.12.2014	22.12.2014		X				X (facteurs extérieurs)		
1	25.6.2014	10.7.2014	X	X			X		X	X

Synthèse

V

Une documentation plus officielle sur le respect des critères obligatoires pourrait être utile. Cependant, les priorités géographiques sont affinées de manière constante grâce à la présence du personnel de terrain de la Commission dans les forums relatifs à la coordination humanitaire, et à des mises à jour écrites hebdomadaires sur la situation humanitaire. Enfin, la Commission analyse le caractère raisonnable et exhaustif de la structure budgétaire globale, ainsi que sa cohérence avec les actions proposées.

VI

En raison du cadre global de canaux de communication et d'outils de contrôle établis par la Commission, aucun lien systématique ne peut être établi entre la soumission tardive d'un rapport et la détection tardive de problèmes.

VII

En ce qui concerne la justification des prolongations de la durée des projets et l'octroi de budgets supplémentaires, la Commission souligne que, pour chaque modification de projet, la FichOp¹ indique un motif justifiant la prolongation de la durée du projet conformément aux procédures applicables.

VIII

Tout en reconnaissant que cet aspect reste une priorité, la Commission fait observer que les contraintes liées à l'établissement de liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD) en RDC sont importantes et doivent être prises en considération. La direction générale de la coopération internationale et du développement (DEVCO) et la direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (ECHO) coopèrent étroitement pour garantir l'établissement de LARD et partager des informations concernant la situation humanitaire dans différentes régions, ce qui aboutit, par exemple, à la mise en place d'un programme LARD en matière de santé en RDC au titre du 11^e FED.

Observations

17

En 2016, l'éducation dans les situations d'urgence est devenue une priorité pour les interventions d'aide humanitaire au niveau mondial, 4 % du budget global y étant alloués.

La sélection des projets manque de transparence

La Commission estime que le problème est lié à l'insuffisance de la documentation officielle plutôt qu'à un manque de transparence.

¹ La FichOp («fiche opérationnelle») est un outil utilisé par la DG Aide humanitaire et protection civile (ECHO) qui documente tous les principaux aspects de l'analyse et du suivi opérationnels effectués par des experts de terrain, par des responsables géographiques et leurs assistants et par des gestionnaires financiers concernant les actions humanitaires tout au long du cycle de l'action et qui est destiné – à un stade ultérieur – à un usage statistique et à la piste d'audit. Cette fiche est mentionnée au point 28 du présent rapport.

Réponses de la Commission

26

Les priorités géographiques sont affinées de manière constante grâce à la présence de nos experts de terrain dans tous les forums relatifs à la coordination humanitaire. En outre, des mises à jour écrites de la situation humanitaire sont effectuées sur une base hebdomadaire et alimentent l'exercice de programmation en fournissant des informations sur les derniers développements.

Compte tenu de la présence de la Commission sur le terrain, de la coordination étroite avec d'autres acteurs et des critères clairs d'admissibilité fixés pour pouvoir bénéficier des interventions de la Commission (populations déplacées en raison de conflits armés entraînant des besoins humanitaires pressants), il ne fait aucun doute que les projets sélectionnés sont mis en œuvre dans des zones absolument prioritaires. Cependant, tous les projets soumis pour une zone prioritaire ne sont pas systématiquement sélectionnés si d'autres critères obligatoires ne sont pas remplis et/ou si le financement est insuffisant.

En outre, la Commission sélectionne de plus en plus ses partenaires en fonction de leur préparation et de leur capacité de réaction aux situations d'urgence dans de larges zones géographiques, afin de tenir compte de toutes les zones à risque qui se développent dans l'est de la RDC au cours de l'année.

29

Les lignes directrices relatives à la FichOp, approuvées par la direction en mars 2016, fournissent des orientations sur l'analyse des propositions afin d'étayer les conclusions à communiquer.

En ce qui concerne les principes généraux qui n'ont pas été systématiquement évalués, la Commission souligne que les critères liés au sexe et à l'âge/à la résilience n'ont été introduits que récemment, et qu'ils sont obligatoires depuis juillet 2014 et janvier 2015, respectivement. Cependant, l'échantillon examiné par la Cour (tous les projets à l'exception d'un projet lancé avant le 1^{er} juillet 2014) correspond à une période où ces critères n'étaient pas encore établis.

En ce qui concerne la protection, ce n'est que dans de très rares cas que cet élément n'a pas été explicitement évalué dans l'appréciation de la demande.

30

En ce qui concerne le niveau de détail des budgets accompagnant les demandes de financement, la Commission estime que le niveau de détail du budget présenté par les partenaires est suffisant pour évaluer le caractère raisonnable des coûts proposés. Le niveau de détail est déterminé dans les conditions générales et dans les lignes directrices de l'accord-cadre de partenariat (ACP), ainsi que dans l'accord-cadre financier et administratif (ACFA).

La Commission analyse, entre autres, la structure budgétaire globale et la cohérence avec l'action proposée. Les services de la Commission analysent le caractère raisonnable et exhaustif du budget (et de sa ventilation), ainsi que sa cohérence avec les actions proposées, en utilisant des indices de référence historiques, lorsqu'ils sont disponibles, ou des informations sur le marché local.

31

Voir la réponse de la Commission au point 30 ci-dessus.

Réponses de la Commission

33 b)

La Commission souhaiterait ajouter que près de la moitié des projets audités avaient été contrôlés à deux reprises.

36

La présentation tardive des rapports intermédiaires ne limite pas systématiquement les possibilités, pour la Commission, de traiter les problèmes détectés. En effet, en raison d'autres canaux de communication et outils de contrôle, aucun lien systématique ne peut être établi entre la présentation tardive d'un rapport et le traitement de problèmes qui peuvent être détectés avant même la réception des rapports intermédiaires.

La Commission dispose d'un cadre global de surveillance qui comprend des visites sur le terrain. Ces visites régulières sur le terrain effectuées par des experts humanitaires constituent l'outil le plus important pour déterminer si les activités prévues/les résultats escomptés sont effectivement menées à bien/atteints conformément aux plans (contrôle de vraisemblance). Ces visites sur le terrain sont complétées par un dialogue permanent avec les partenaires sur le terrain. Grâce à cette présence sur le terrain, tout problème est rapidement détecté et fait l'objet d'un suivi avec le partenaire.

39

Les données financières ne sont pas toujours disponibles sur place lors des visites sur le terrain effectuées par le personnel de la Commission. C'est la raison pour laquelle l'»exécution financière» n'est, la plupart du temps, pas traitée dans la FichOp. La Commission réfléchira à la manière de résoudre ce problème.

Encadré 3 – Exemples de cas où les rapports relatifs aux visites sur le terrain ne comportaient pas d'analyse des implications des problèmes détectés

Dans le cas du projet multidonateurs de l'ONU en matière de sécurité alimentaire au Katanga, le suivi du budget de l'action est réalisé au niveau national, et non au niveau provincial. L'agence de l'ONU lance un appel de fonds sur l'ensemble de l'année. Les contributions des autres donateurs sont continues et évoluent régulièrement tout au long de l'année; ce n'est dès lors qu'à la fin de l'année que le partenaire peut partager le budget global de l'action, une fois que toutes les contributions sont enregistrées. Par conséquent, les données financières n'étaient pas disponibles lors de la visite sur le terrain effectuée par le personnel de la Commission et il n'a donc pas été possible de tirer des conclusions sur ce point.

En outre, dans le cadre d'une action multidonateurs, les dispositions de l'ACFA sont applicables. Dans de tels cas, le total des coûts éligibles de l'action visés dans les conditions particulières est considéré comme une estimation qui peut évoluer au cours de la mise en œuvre de l'action, dans le cas où la contribution attendue des autres donateurs ne se concrétise pas. Les modifications apportées au budget global de l'action n'entraînent pas en elles-mêmes un changement dans la contribution de la Commission. Pour cette raison, le partenaire n'a pas informé officiellement la Commission des changements survenus dans le budget global de l'action et n'était pas tenu de soumettre une demande de modification. Pour les actions multidonateurs associant des organisations internationales (OI) ou des agences de l'ONU, le partenaire peut mettre à jour les chiffres de façon unilatérale au stade suivant de communication des informations afin de refléter la modification budgétaire.

40

La stratégie d'audit actuelle a expiré à la fin de l'année 2015, et une nouvelle stratégie d'audit pour la période 2016-2020 (y compris une nouvelle méthodologie d'échantillonnage) est en cours d'approbation par la direction de la DG ECHO. La nouvelle méthodologie vise en effet à favoriser davantage de synergies avec le cadre de surveillance, en particulier en tenant compte de l'analyse des risques réalisée par les unités opérationnelles sur les partenaires et les actions.

42

Une évaluation était prévue pour la RDC en 2016, mais elle n'a plus été considérée comme prioritaire en raison de l'audit de performance en cours. Elle devrait être ajoutée au programme d'évaluation de 2017.

44

Il s'agit clairement d'un élément qui nécessiterait d'apporter quelques adaptations au système d'information actuel (APPEL), et la Commission étudiera les possibilités de remédier à cette lacune.

47

Les lignes directrices relatives à la FichOp, approuvées en mars 2016 par la Commission, devraient en effet contribuer à améliorer la cohérence en ce qui concerne le niveau d'information figurant dans l'évaluation.

48

La procédure visant à réduire la contribution de la Commission en cas de mise en œuvre insuffisante, partielle ou tardive a rarement été utilisée.

Il est difficile de déterminer avec précision et exactitude si les résultats insatisfaisants sont la conséquence d'une mauvaise performance ou sont liés au contexte (changement de contexte, manque d'accès, contraintes logistiques et de sécurité).

Conformément aux dispositions du nouvel ACP 2014, la Commission peut réduire la subvention si l'action n'est pas mise en œuvre ou est mise en œuvre de manière insuffisante, partielle ou tardive. La Commission a renforcé et clarifié les procédures internes afin de veiller à ce que toute réduction soit juridiquement solide et proportionnelle à la gravité et à la portée de l'échec. Lorsque les résultats ne sont pas atteints, le rapport certifié correct fourni par l'ordonnateur subdélégué comprend une annexe qui justifie la réduction de la contribution en raison d'une performance insuffisante ou une justification fondée sur des arguments de «force majeure».

Cependant, il est très peu probable que le recours à la procédure applicable en cas de performance insuffisante puisse donner lieu à la perte de fonds inscrits au budget, étant donné que les éventuels montants désengagés peuvent être mis à la disposition d'autres projets dans le délai de mise en œuvre du HIP connexe (24 mois). La capacité de réutilisation des éventuels fonds désengagés est attestée par le taux de mise en œuvre de la DG ECHO, qui reste stable à environ 98 % au fil des ans.

Encadré 5 – Gestion et coordination des sites spontanés en RDC (projet n° 18)

Le montant de 57 300 euros a été calculé sur la base des coûts totaux du résultat 3 (572 998 euros), un résultat partiellement atteint en raison d'un retard dans la mise en œuvre. La Commission a appliqué un taux de performance insuffisante de 10 % en plus des coûts non éligibles déduits.

Un contrat a en effet été passé avec le partenaire l'année suivante, étant donné qu'il est le partenaire mandaté pour la coordination et la gestion des camps au niveau national et qu'il s'agit donc d'un partenaire clé dans le traitement des questions liées au déplacement de la population dans les zones de conflit. La Commission a toutefois décidé de réduire sa contribution, mais de maintenir un certain soutien pour des raisons stratégiques.

51

La diminution considérable du nombre de réfugiés au fil des ans (de 250 000 à moins de 70 000 personnes) a poussé la Commission à rationaliser le soutien octroyé par l'intermédiaire de l'organisme principal (diminution de la charge de travail, donc diminution du nombre de partenaires financés).

Cependant, comme le soutien de la Commission était déjà accordé depuis plusieurs années au partenaire pour cette action, il était souhaitable de mettre en place une stratégie permettant une sortie/une transmission à l'organisme principal sans heurts afin de limiter l'incidence négative potentielle sur les bénéficiaires (en assurant la continuité des services de santé de base). En ce sens, une modification prolongeant le contrat pour une durée supplémentaire de six mois et prévoyant un financement supplémentaire de 450 00 euros a été acceptée au titre du HIP 2013, et le financement a été assuré au moyen des fonds disponibles.

52

La prolongation de la durée de l'action mentionnée était essentiellement due aux vulnérabilités et besoins jugés prioritaires. Les facteurs justifiant l'acceptation de ces prolongations ont toujours été liés aux besoins des bénéficiaires – en octroyant un délai supplémentaire au partenaire, la Commission a clairement accordé la priorité à la satisfaction des besoins des bénéficiaires immédiats. Le fait d'opter pour le recouvrement ou la réaffectation à d'autres projets aurait pris trop de temps et n'aurait pas permis de satisfaire les besoins actuels. Cela n'était pas considéré comme une option réaliste.

53

Les DG ECHO et DEVCO de la Commission étudient, en coopération étroite, toutes les options possibles pour garantir l'établissement de LARD et partagent généralement des informations concernant la situation humanitaire dans les différentes zones de la RDC. Cet aspect demeure une priorité au niveau de la Commission, mais les contraintes liées à l'établissement de LARD sont considérables dans le contexte de la RDC.

En ce qui concerne la RDC, les travaux de la Commission en matière de développement sont menés dans l'esprit de l'accord de Cotonou, dans le cadre duquel le gouvernement de la RDC joue un rôle moteur et définit les priorités. Le seul secteur prioritaire ayant un lien potentiel théorique avec l'aide humanitaire de la Commission est celui de la santé. Le gouvernement a pour politique de concentrer l'aide bilatérale et au développement dans des régions négligées des zones non conflictuelles, parce qu'elles semblent être abandonnées par les acteurs internationaux en comparaison des zones touchées par des conflits dans l'Est. Le fait de se concentrer sur ces zones est une réaction naturelle du point de vue des acteurs du développement et des autorités nationales, parce qu'elles apportent stabilité et sécurité et qu'elles ne sont pas exposées au risque que des projets soient abandonnés en raison de la violence. L'investissement dans des zones stables est par conséquent plus susceptible d'avoir une certaine incidence sur la réduction de la pauvreté. En outre, les zones de conflit à l'Est (où se concentre l'aide humanitaire de la Commission) sont perçues – à juste titre – comme bénéficiant de la présence de la plus grande partie de la communauté humanitaire (ONG), alors que très peu d'organisations sont présentes dans le reste du pays pour remédier aux problèmes structurels et à la pauvreté chronique. On ne peut attendre de la Commission qu'elle engage des discussions en matière de LARD dans des zones où les projets risquent, à moyen terme, d'être abandonnés ou sérieusement compromis en raison d'une situation d'urgence. Au cours des cinq dernières années, les seules régions de l'Est qui ont connu une relative stabilité sont les zones anciennement occupées par l'Armée de résistance du Seigneur (LRA) dans le Haut-Uélé et le Bas-Uélé (partie nord de la Province orientale); c'est précisément dans ces régions que les négociations entre les services de la Commission ont permis d'effectuer une transition réussie en matière de LARD. Dans les autres régions de l'est de la RDC où l'aide humanitaire de la Commission est présente, l'instabilité perdure et aucune zone n'a pu échapper aux agissements de groupes armés, aux tueries et/ou aux déplacements de population pendant plus d'un an sans interruption.

Les possibilités sont donc limitées par nature dans un tel contexte, mais lorsque les conditions sont réunies sur le plan géographique (zones devenant stables) et adaptées aux priorités du gouvernement/aux secteurs prioritaires (santé) et aux zones prioritaires (Kasaï-oriental, Lomami, Kasaï-central, Nord-Kivu, Ituri, Haut-Uélé, Kongo-central), l'établissement de LARD est fortement encouragé. Ce scénario s'est en effet produit une fois au cours de la période de l'audit (voir ci-dessus).

Plus récemment, la participation des DG DEVCO et ECHO dans les discussions relatives au transfert d'aide à l'hôpital de Panzi, dans la province du Sud-Kivu, a donné lieu à un projet DEVCO de 3 millions d'euros (financé par le programme concernant les biens publics mondiaux et les défis qui les accompagnent). Cette action visera à mettre l'hôpital en conformité avec les normes applicables aux hôpitaux généraux bénéficiant d'un soutien dans le cadre du programme national de santé au titre du FED, afin qu'il puisse, éventuellement, être inclus dans ce programme à l'avenir.

D'autres initiatives en matière de LARD sont menées dans les zones non conflictuelles (dans le domaine de l'insécurité alimentaire dans les provinces du Kasaï et dans les secteurs de la santé et de l'eau dans les zones touchées par le choléra).

54

Compte tenu de la situation qui prévaut dans l'est de la RDC, en particulier sur le plan de la sécurité, il n'a pas été possible de mettre en œuvre plus d'un projet en matière de LARD jusqu'à présent (santé). La Commission continuera néanmoins à saisir toutes les possibilités existantes en matière de LARD (par exemple: initiative dans le Sud-Kivu pour soutenir l'hôpital Panzi ou mission au Nord-Kivu envisagée par la délégation de l'Union européenne en RDC). Un spécialiste de la santé a été recruté par la Commission pour continuer à étudier toutes les zones dans lesquelles des LARD pourraient être établis.

En ce qui concerne l'Ouganda, la Commission fait remarquer que le gouvernement ougandais a conçu un plan de développement qui inclut les réfugiés et à travers lequel les acteurs humanitaires et les intervenants en matière de développement cherchent ensemble des solutions à long terme pour les réfugiés avec la participation des communautés d'accueil.

55

Le fait que cette question reste en suspens et constitue chaque année une priorité suggère qu'un certain nombre de contraintes et de défis font obstacle à sa résolution.

Plusieurs générations de spécialistes disposant d'une expérience dans le domaine humanitaire et du développement se sont échinés à contourner ce problème, sans grand succès. Même la Monusco, qui dispose d'une unité de stabilisation dédiée, élabore des plans et organise des réunions depuis deux ans pour «stabiliser» les zones libérées de la rébellion du M23 et n'est pas en mesure de présenter un seul projet, sans parler du fait que les zones autrefois occupées par le M23 comptent aujourd'hui parmi les endroits les moins sûrs pour les travailleurs humanitaires (et encore moins appropriés pour les intervenants en matière de développement, dont le seuil de prise de risque est moins élevé).

Les problèmes sous-jacents qui empêchent les progrès en matière de LARD sont les mêmes que ceux qui ont été recensés par les différents services de la Commission, à savoir un contexte de conflit, d'insécurité et de déplacement de population qui n'est pas propice à des actions de développement. L'établissement de LARD n'est possible que si un minimum de conditions sont remplies, et dans les zones de conflit où la DG ECHO travaille, ces conditions ne sont pas réunies.

Conclusions et recommandations

57

La Commission estime que le problème est lié à l'insuffisance de la documentation officielle plutôt qu'à un manque de transparence.

Recommandation n° 1

La Commission accepte la recommandation. Elle estime que le problème est lié à l'insuffisance de la documentation officielle plutôt qu'à un manque de transparence.

La Commission a déjà pris des mesures à cet égard en adoptant les lignes directrices relatives à la FichOp en mars 2016. Un programme de formation continue sera également conçu pour s'assurer que le personnel connaît ces lignes directrices et est en mesure de les suivre.

59

Le niveau de détail du budget présenté par les partenaires est déterminé dans les conditions générales et dans les lignes directrices de l'ACP. Ce niveau de détail est considéré comme suffisant pour évaluer le caractère raisonnable des coûts proposés. L'augmentation du niveau d'information n'apporterait pas de réelle valeur ajoutée.

Recommandation n° 2

La Commission accepte cette recommandation.

D'une part, la Commission fait remarquer que le budget, conformément à la définition qui en est donnée dans les conditions générales et dans les lignes directrices destinées aux partenaires ACP et ACFA, est suffisamment détaillé pour procéder à une évaluation du caractère raisonnable des coûts nécessaires pour atteindre les résultats. Les services de la Commission analysent déjà le caractère raisonnable et exhaustif du budget (et de sa ventilation), ainsi que sa cohérence avec les actions proposées, en utilisant des indices de référence historiques, lorsqu'ils sont disponibles, ou des informations sur le marché local.

D'autre part, une liste de vérification permettant de documenter cette analyse, ou de brèves lignes directrices sur l'évaluation, peuvent être nécessaires.

60

La présentation tardive d'informations par les partenaires ne réduit pas systématiquement la capacité de la Commission à résoudre rapidement tout problème détecté et à tirer des enseignements pour la programmation future. Grâce au cadre de communication et de surveillance établi par la Commission avec ses partenaires, aucun lien systématique ne peut être établi entre la présentation tardive d'un rapport et toute difficulté rencontrée dans la détection précoce de problèmes. Les visites régulières sur le terrain effectuées par le personnel de la Commission constituent un outil pour déterminer si les activités prévues/les résultats escomptés sont effectivement menées à bien/atteints conformément aux plans (contrôle de vraisemblance). Ces visites sur le terrain sont complétées par un dialogue permanent avec les partenaires sur le terrain.

Recommandation n° 3

La Commission accepte la recommandation et étudiera les moyens d'améliorer le système interne de communication d'informations à cet égard.

Recommandation n° 4

La Commission accepte la recommandation selon laquelle les visites de suivi devraient donner lieu à une évaluation systématique des questions clés. Les lignes directrices relatives à la FichOp, qui ont été introduites en mars 2016, contiennent une section sur le suivi qui fournit des orientations au personnel de la Commission effectuant les visites de suivi. Il est envisagé d'organiser des sessions de formation afin de promouvoir et de garantir l'utilisation systématique de ces lignes directrices. Toutefois, l'introduction d'une liste de vérification est jugée redondante.

61

Une évaluation était prévue pour la RDC en 2016, mais elle n'a plus été considérée comme prioritaire en raison de l'audit de performance en cours. Elle devrait être ajoutée au programme d'évaluation de 2017.

Recommandation n° 5

La Commission accepte la recommandation et étudiera les options susceptibles de répondre aux objectifs de la recommandation, en tenant compte de l'efficacité de l'architecture globale de communication d'informations.

Recommandation n° 6

La Commission accepte cette recommandation et estime avoir déjà pris des mesures à cet égard en adoptant les lignes directrices relatives à la FichOp en mars 2016. Ces lignes directrices devraient en effet contribuer à améliorer la cohérence en ce qui concerne le niveau d'information figurant dans l'évaluation et à établir le lien requis entre les résultats obtenus et la conclusion globale.

Recommandation n° 7

La Commission convient qu'il est nécessaire de justifier clairement les prolongations de la durée des projets, ainsi que les financements supplémentaires qui leur sont accordés. En fait, un cadre adéquat est déjà en place. Toutes les prolongations de la durée des projets et les financements supplémentaires qui leur sont accordés sont approuvés sur la base d'une justification présentée par le partenaire. L'évaluation de la justification, réalisée par le personnel de terrain et du siège, est finalement inscrite dans la FichOp à des fins d'approbation par la direction.

Recommandation n° 8

La Commission accepte cette recommandation selon laquelle elle devrait accorder la priorité à l'établissement de liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, et poursuivra ses multiples efforts pour traduire cette priorité en actions concrètes.

Bien que la Commission continue à accorder une grande priorité à cet objectif global, les spécificités du contexte de la RDC rendent cet objectif extrêmement difficile à atteindre, étant donné que les contraintes sont difficilement surmontables.

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- un seul exemplaire:
sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- exemplaires multiples/posters/cartes:
auprès des représentations de l'Union européenne (http://ec.europa.eu/represent_fr.htm),
des délégations dans les pays hors UE (http://eeas.europa.eu/delegations/index_fr.htm),
en contactant le réseau Europe Direct (http://europa.eu/europedirect/index_fr.htm)
ou le numéro 00 800 6 7 8 9 10 11 (gratuit dans toute l'UE) (*).

(*) Les informations sont fournies à titre gracieux et les appels sont généralement gratuits (sauf certains opérateurs,
hôtels ou cabines téléphoniques).

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	28.4.2015
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditee)	15.3.2016
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	10.5.2016
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditee) dans toutes les langues	2.6.2016

Les auditeurs concluent que la Commission a, en règle générale, géré efficacement l'aide humanitaire apportée aux populations touchées par les conflits dans la région des Grands Lacs africains.

Les financements ont été alloués à des priorités essentielles bien définies, mais la spécification de priorités plus précises et la sélection des projets, opérées à un stade ultérieur, n'étaient pas assez claires. Il s'est avéré impossible de déterminer si les projets les plus appropriés avaient été sélectionnés.

Dans l'ensemble, la supervision exercée par la Commission était appropriée, mais celle-ci aurait pu mieux utiliser les informations obtenues. Enfin, compte tenu des défis spécifiques rencontrés dans la région, la plupart des projets examinés ont permis d'obtenir des résultats satisfaisants.



COUR DES
COMPTES
EUROPEENNE



Office des publications