COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 6 / 2008

AIDE À LA RÉHABILITATION APPORTÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE APRÈS LE TSUNAMI ET L'OURAGAN MITCH

FR

Rapport spécial n° 6 // 2008

AIDE À LA RÉHABILITATION APPORTÉE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE APRÈS LE TSUNAMI ET L'OURAGAN MITCH

(présenté en vertu de l'article 248, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

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

Tél. : (352) 43 98-45410
Fax : (352) 43 98-46430
E-mail : euraud@eca.europa.eu
Internet : http://www.eca.europa.eu

Rapport spécial nº 6 // 2008

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

Une fiche bibliographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2008

ISBN 978-92-95009-43-1

© Communautés européennes, 2008
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Belgium

TABLE DES MATIÈRES

Points	
I-VI	**SYNTHÈSE**
1-11	**CHAPITRE 1 — INTRODUCTION**
1-6	**SECTION 1.1 — CONTEXTE DE L'AUDIT**
7-11	**SECTION 1.2 — CADRE RÉGLEMENTAIRE**
12-16	**CHAPITRE 2 — ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**
17-41	**CHAPITRE 3 — OBSERVATIONS**
17-22	**SECTION 3.1 — DÉFINITION DES BESOINS EN TERMES DE RÉHABILITATION ET CONCEPTION DES PROJETS**
18-19	UNE STRATÉGIE DE RÉHABILITATION ÉLABORÉE EN TEMPS OPPORTUN ET INTÉGRANT DES PROBLÈMES PLUS VASTES
20-22	CONCEPTION PLUS RAPIDE ET MEILLEURE PARTICIPATION DES BÉNÉFICIAIRES POUR LE TSUNAMI QUE POUR L'OURAGAN MITCH
23-29	**SECTION 3.2 — MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE**
24-26	MISE EN ŒUVRE RAPIDE POUR L'INDONÉSIE, LENTE POUR SRI LANKA ET L'OURAGAN MITCH
27-29	NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES SYSTÈMES DE SURVEILLANCE POUR ASSURER L'EFFICIENCE DE LA MISE EN ŒUVRE
30-41	**SECTION 3.3 — RÉSULTATS OBTENUS**
31-33	UN GRAND NOMBRE DE RÉALISATIONS UTILES ONT ÉTÉ CONCRÉTISÉES
34-37	DES LIENS CONTRASTÉS AVEC L'AIDE HUMANITAIRE ANTÉRIEURE
38	LIEN ÉTROIT AVEC LE DÉVELOPPEMENT À PLUS LONG TERME
39-41	CRAINTES QUANT À LA DURABILITÉ DES PROJETS
42-45	**CHAPITRE 4 — CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**
	RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

I.
À la suite du tsunami du 26 décembre 2004 dans l'océan Indien, qui a fait plus de 200 000 victimes et causé des dommages s'élevant à quelque 10 milliards d'euros, la Cour des comptes a présenté un rapport sur la réponse immédiate apportée par la Commission en matière d'aide humanitaire, pour prévenir ou soulager la souffrance humaine. Lors du débat concernant ce rapport, le Parlement européen et le Conseil ont invité la Cour à établir un rapport sur la phase de réhabilitation à plus long terme qui a suivi et à laquelle la Commission a contribué à hauteur de 300 millions d'euros environ. Le présent audit porte donc sur l'aide à la réhabilitation en réponse au tsunami. L'étendue de l'audit a été accrue de façon à inclure également les 250 millions d'euros que la Commission avait consacrés à la réhabilitation à la suite de l'ouragan Mitch, qui avait touché l'Amérique centrale en octobre 1998 (voir points 1 à 14).

II.
Le présent audit s'articule autour des trois questions ci-après et vise à évaluer la performance de la Commission en ce qui concerne sa gestion de l'aide à la réhabilitation en réponse à l'ouragan Mitch et au tsunami (voir points 15 et 16):

a) La Commission a-t-elle défini de façon adéquate les besoins en matière de réhabilitation des personnes touchées par les catastrophes?

b) Les procédures de la Commission permettent-elles d'assurer que l'aide est mise en œuvre de manière efficiente et en temps opportun?

c) Les projets ont-ils abouti aux résultats escomptés, notamment en ce qui concerne l'établissement de liens satisfaisants avec l'aide d'urgence et le développement à plus long terme?

SYNTHÈSE

III.
En réponse à l'ouragan Mitch et au tsunami, la Commission a élaboré en moins de six mois une stratégie en matière de réhabilitation, reconnaissant la nécessité non seulement de reconstruire les infrastructures endommagées, mais également de s'intéresser au développement à plus long terme et aux besoins des personnes indirectement touchées par les catastrophes. Après l'ouragan Mitch, le processus de conception qui a ensuite permis de transposer la stratégie de réhabilitation en projets spécifiques a été long et a duré jusqu'en octobre 2002, soit quatre ans après la catastrophe. En revanche, après le tsunami, le processus de conception mis en œuvre par les organisations internationales chargées d'acheminer les fonds de la Commission a été plus rapide, et des projets d'importance majeure ont été approuvés dans les huit mois suivant la catastrophe en Indonésie et dans les onze mois à Sri Lanka. De plus, afin d'assurer la définition des besoins réels, la réponse de la Commission a évolué et prévoit une meilleure coordination et une consultation renforcée avec les pays bénéficiaires aux niveaux national et local (voir points 17 à 22).

IV.
En Amérique centrale, après le long processus de conception faisant suite à l'ouragan Mitch, la mise en œuvre a connu des retards supplémentaires dus à la difficulté de trouver des contractants valables et des terrains adéquats. C'est en Indonésie, où de nombreuses réalisations ont vu le jour dans les deux ans après le tsunami grâce au Fonds fiduciaire multidonateurs (Multi-Donor Trust Fund), que la réponse de la Commission en matière de réhabilitation s'est concrétisée le plus rapidement. Inversement, à Sri Lanka, peu de choses ont été réalisées à ce jour, principalement en raison de la reprise du conflit affectant le pays. Bien qu'elle ait réussi à améliorer la qualité des informations de suivi provenant du Fonds fiduciaire multidonateurs en Indonésie, la Commission n'a pas remédié aux principales insuffisances affectant le suivi et la surveillance de l'efficience de l'aide à la réhabilitation. À Sri Lanka, des procédures de suivi et de surveillance adéquates concernant les organisations internationales n'avaient pas encore été établies pour tous les projets. Après les deux catastrophes, la Commission ne s'est pas assurée que des objectifs clairement quantifiés en termes de réalisations avaient été élaborés pour tous les projets et que les systèmes généraient suffisamment d'informations pour pouvoir assurer le suivi de la mise en œuvre et en démontrer l'efficience (voir points 23 à 29).

V.
Malgré ce qui précède, de nombreuses réalisations utiles ont pu voir le jour. Les projets réalisés en Amérique centrale grâce aux fonds de la Commission comprennent des écoles, des logements, des dispensaires, des réseaux d'égouts et de distribution d'eau potable. En Indonésie, les réalisations comportaient des logements, des routes, des écoles et des centres communautaires. L'augmentation des prix due aux deux catastrophes a fait baisser le nombre des réalisations. Les projets ont généralement davantage consisté en des activités de développement que de réhabilitation, et les liens avec l'aide humanitaire apportée précédemment se sont avérés inégaux. Le lien étroit avec le développement à plus long terme augmente les perspectives de durabilité des projets, bien que, au stade de la conception, la détermination d'autres sources de financement pour assurer la continuité des activités à la fin du financement initial ait laissé à désirer (voir points 30 à 41).

VI.
Sur la base de ces observations, la Cour formule des recommandations susceptibles d'aider la Commission à fournir une aide plus efficiente et plus efficace à la réhabilitation (voir points 42 à 45).

CHAPITRE 1
INTRODUCTION

SECTION 1.1 — CONTEXTE DE L'AUDIT

1. Le 26 décembre 2004, le tsunami dans l'océan Indien a fait plus de 200 000 victimes et causé plus de 10 milliards d'euros de dégâts. La région qui a le plus souffert de cette dévastation est la province indonésienne d'Aceh, où l'on a dénombré plus de 160 000 morts ou disparus et plus d'un demi-million de personnes déplacées. À Sri Lanka, le deuxième pays le plus touché, quelque 35 000 personnes ont péri ou disparu, et un demi-million de personnes ont été déplacées.

2. Dans son rapport spécial n° 3/2006 [1], la Cour des comptes a examiné l'aide humanitaire apportée par la Commission en réponse à cette catastrophe. La Cour a été l'une des premières à établir un rapport d'audit sur la réponse apportée au tsunami et s'était concentrée à ce stade précoce sur l'aide humanitaire d'urgence allouée par la Commission. Lors du débat concernant ce rapport, la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a invité la Cour à rendre également compte, à plus long terme, de la phase de réhabilitation qui a suivi [2], et le Conseil a accueilli favorablement cette suggestion [3].

[1] Rapport spécial n° 3/2006 relatif à l'aide humanitaire apportée par la Commission européenne en réponse au tsunami (JO C 170 du 21.7.2006, p. 1).

[2] Réunion de la commission du contrôle budgétaire des 19 et 20 juin 2006.

[3] Conclusions du Conseil sur le rapport spécial n° 3/2006 de la Cour des comptes relatif à l'aide humanitaire apportée par la Commission européenne en réponse au tsunami, adoptées par le Conseil «Affaires générales et relations extérieures» d'octobre 2006.

3. C'est dans ce contexte que la Cour a décidé de réaliser un audit sur l'aide à la réhabilitation après le tsunami, avec pour objectif l'évaluation de la performance de la Commission en ce qui concerne sa gestion de l'aide à la réhabilitation. L'étendue de l'audit a été accrue de façon à inclure la réponse apportée par la Commission à l'ouragan Mitch, les 30 et 31 octobre 1998, en Amérique centrale, qui a touché le Honduras, le Nicaragua, l'El Salvador et le Guatemala, et a fait plus de 10 000 victimes et des dégâts matériels d'environ 5 milliards d'euros. L'ensemble des contributions que la Commission a consacrées à la réhabilitation après l'ouragan Mitch et le tsunami s'élève à quelque 550 millions d'euros et représente environ 70 % des fonds relevant du budget général consacrés depuis 1998 à des actions de réhabilitation à la suite de catastrophes naturelles.

4. Après l'ouragan Mitch, la Commission a alloué environ 250 millions d'euros relevant de la ligne budgétaire «Réhabilitation» au programme régional de reconstruction de l'Amérique centrale (PRRAC). L'acheminement de la majeure partie de ce financement a été assuré par 15 unités de gestion de programme [4] (UGP), comme indiqué dans le tableau 1.

[4] Les unités de gestion de programme ont été mises en place à la suite d'un appel d'offres international. Elles étaient chargées de mettre en œuvre, sous la houlette d'un directeur, les programmes d'actions de réhabilitation approuvés par la Commission.

TABLEAU 1

INTERVENTIONS DU PRRAC, VENTILÉES PAR PAYS ET PAR TYPE DE PARTENAIRE

(en millions d'euros)

Pays	Projets de grande envergure gérés par les UGP	Projets de moyenne envergure gérés par les institutions publiques et les Nations unies	Projets de petite envergure gérés par les organisations non gouvernementales	Total
Honduras	111,0	5,2	3,1	**119,3**
Nicaragua	72,9	5,1	5,3	**83,3**
El Salvador	24,5	0,9	3,1	**28,5**
Guatemala	13,6	2,7	2,3	**18,6**
Total	**222,0**	**13,9**	**13,8**	**249,7**

Source: rapport annuel 2005 du PRRAC.

5. Après le tsunami, la Commission a acheminé l'aide qu'elle destinait à l'Indonésie (environ 200 millions d'euros) en faisant appel au Fonds fiduciaire multidonateurs de la Banque mondiale, comme l'indique le tableau 2. Un comité de pilotage, coprésidé par la Commission, la Banque mondiale et l'agence gouvernementale responsable de la coordination des opérations de reconstruction [5], était chargé de définir des priorités, d'approuver des projets et d'assurer le suivi des réalisations du Fonds fiduciaire multidonateurs. Les projets étaient supervisés par une agence partenaire, généralement la Banque mondiale, et mis en œuvre par une agence exécutive, généralement un ministère [6].

6. L'aide que la Commission a apportée à Sri Lanka au lendemain du tsunami a été versée par l'entremise d'organisations internationales, principalement la Banque asiatique de développement et les Nations unies (voir tableau 3).

[5] Agence pour la réhabilitation et la reconstruction de la province d'Aceh et de l'île de Nias (BRR ou Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi).

[6] Avec plus de 200 millions d'euros, soit 40 % du total des dons, la Commission européenne constitue le principal donateur du Fonds fiduciaire multidonateurs, devant les Pays-Bas (26 %), le Royaume-Uni (11 %) et la Banque mondiale (4 %).

TABLEAU 2

CONTRIBUTIONS DU BUDGET DE L'UNION EUROPÉENNE AU FONDS FIDUCIAIRE MULTIDONATEURS POUR L'INDONÉSIE

(en millions d'euros)

Contribution	Source	Date	Total
Mécanisme de réaction rapide	Mécanisme de réaction rapide	12.8.2005	**3,5**
Première contribution	Coopération Asie et Amérique latine	29.8.2005	**29,9**
Deuxième contribution		21.9.2005	**37,7**
Troisième contribution		16.12.2005	**13,9**
Quatrième contribution	Réhabilitation	25.4.2006	**117,5**
Total			**202,5**

SECTION 1.2 — CADRE RÉGLEMENTAIRE

7. Le règlement relatif à des actions de réhabilitation [7] décrit les procédures afférentes aux lignes budgétaires spécifiques à la réhabilitation et situe l'aide à la réhabilitation au niveau de la deuxième des trois phases d'assistance consécutives à une catastrophe naturelle, à savoir:

a) l'aide humanitaire d'urgence, qui a pour objectif de sauver des vies et de subvenir aux besoins immédiats des personnes affectées par une crise, en leur fournissant par exemple une aide alimentaire d'urgence, de l'eau, des abris et des médicaments;

b) l'aide à moyen terme en matière de réhabilitation, qui vise à reconstruire les infrastructures de base, à redémarrer le système productif et à renforcer les institutions;

c) la reprise de l'aide au développement à long terme.

[7] Règlement (CE) n° 2258/96 du Conseil du 22 novembre 1996 relatif à des actions de réhabilitation et de reconstruction en faveur des pays en développement (JO L 306 du 28.11.1996, p. 1).

TABLEAU 3

PROJETS FINANCÉS À SRI LANKA

(en millions d'euros)

Décision	Budget	Partenaire	Intitulé	Montant
2005 45 millions d'euros	Coopération Asie et Amérique latine	Agence des Nations unies	Programme immédiat de soutien aux moyens de subsistance	5,4
		Banque asiatique de développement	Réhabilitation de la route reliant Matara à Batticaloa	39,4
2006 50 millions d'euros	Réhabilitation	Organisation internationale	Développement des moyens de subsistance des communautés locales	9,9
		Agence des Nations unies	Construction de routes de desserte pour les communautés locales	29,9
		Agence des Nations unies	Réhabilitation de l'environnement	9,9
Total				**94,5**

8. La communication de la Commission sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) [8] insiste sur le fait que ces trois phases ne devraient pas être traitées séparément, mais qu'elles devraient être, au contraire, coordonnées afin de garantir la solidité des liens qui les réunissent.

9. Le règlement relatif à la coopération avec les pays d'Asie et d'Amérique latine [9] comporte également des dispositions visant le financement d'actions de réhabilitation consécutives à des catastrophes [10]. L'Office de coopération EuropeAid (EuropeAid) est responsable de la mise en œuvre de l'aide à la réhabilitation financée à la fois au titre du règlement relatif à des actions de réhabilitation et du règlement relatif à la coopération avec les pays d'Asie et d'Amérique latine.

10. Le mécanisme de réaction rapide, créé par le règlement (CE) n° 381/2001 du Conseil [11] et relevant de la direction générale des relations extérieures, vise à répondre rapidement aux besoins de pays touchés par une catastrophe. Il ne permet pas de financer l'aide humanitaire et ne peut porter que sur des actions n'excédant pas six mois et ne pouvant pas être lancées suffisamment rapidement avec les instruments existants. Les procédures du mécanisme de réaction rapide permettent de réagir rapidement, parce qu'il suffit à la Commission d'informer le Conseil des actions qu'elle compte mener, sans nécessiter d'adoption formelle.

[8] COM(96) 153 du 30 avril 1996 sur les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD).

[9] Règlement (CEE) n° 443/92 du Conseil du 25 février 1992 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie (JO L 52 du 27.2.1992, p. 1).

[10] Le règlement relatif à des actions de réhabilitation permet de prendre des décisions jusqu'à un montant de 2 millions d'euros, sans devoir faire appel au comité composé de représentants des États membres pour leur adoption, alors que le règlement relatif à la coopération avec les pays d'Amérique latine et d'Asie prévoit une limite de 1 million d'euros.

[11] JO L 57 du 27.2.2001, p. 5.

11. Depuis 2007, l'instrument de coopération au développement [12] et l'instrument de stabilité [13], dont la mise en œuvre relève d'EuropeAid et de la DG Relations extérieures respectivement, ont remplacé les règlements existants. Ils comprennent tous deux des procédures rationalisées permettant de répondre aux catastrophes [14].

[12] Règlement (CE) n° 1905/2006 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 portant établissement d'un instrument de financement de la coopération au développement (JO L 378 du 27.12.2006, p. 41).

[13] Règlement (CE) n° 1717/2006 du Parlement européen et du Conseil du 15 novembre 2006 instituant un instrument de stabilité (JO L 327 du 24.11.2006, p. 1).

[14] Les décisions de financement sont en général prises après adoption par le comité de gestion composé de représentants des États membres. Toutefois, en situation de crise, l'instrument de stabilité prévoit que les mesures jusqu'à un montant de 20 millions d'euros peuvent être financées sans nécessiter l'adoption préalable d'une décision par le comité de gestion. L'instrument de coopération au développement comprend un mécanisme permettant de fournir, par le biais de mesures spéciales, une réponse rapide pouvant aller jusqu'à 10 millions d'euros, en cas de circonstances imprévues comme une catastrophe naturelle, sans nécessiter l'adoption préalable d'une décision par le comité de gestion.

Station de traitement des eaux usées en construction au Honduras

Source: Cour des comptes européenne.

CHAPITRE 2
ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

12. Le présent audit porte sur l'action de réhabilitation que la Commission a menée en réponse au tsunami de décembre 2004 dans l'océan Indien, ainsi que sur l'action menée par la Commission en réponse à l'ouragan Mitch. Bien que l'ouragan Mitch ait frappé l'Amérique centrale en 1998, certains projets étaient toujours en cours de finalisation en 2007.

13. L'aide humanitaire ne s'inscrit pas dans le cadre du présent audit puisqu'elle a été examinée dans le rapport spécial n° 3/2006 de la Cour des comptes déjà mentionné. Toutefois, l'audit porte effectivement sur le lien existant entre les mesures d'aide humanitaire d'urgence et les actions de réhabilitation à plus long terme, ainsi que sur la contribution du mécanisme de réaction rapide à cet égard.

14. L'examen de l'action menée par la Commission en réponse à ces deux grandes catastrophes permet de centrer l'audit sur trois mécanismes de mise en œuvre différents concernant:

a) les unités de gestion de programme en Amérique centrale;

b) les contributions versées à un fonds fiduciaire multidonateurs en Indonésie;

c) les contributions versées à des organisations internationales à Sri Lanka.

15. Les principales questions abordées dans le présent rapport, qui vise à évaluer la performance de la Commission en ce qui concerne sa gestion de l'aide à la réhabilitation à la suite de l'ouragan Mitch et du tsunami, sont les suivantes:

a) La Commission a-t-elle défini de façon adéquate les besoins en matière de réhabilitation des personnes touchées par les catastrophes?

b) Les procédures de la Commission permettent-elles d'assurer que l'aide est mise en œuvre de manière efficiente et en temps opportun?

c) Les projets ont-ils abouti aux résultats escomptés, notamment en ce qui concerne l'établissement de liens satisfaisants avec l'aide d'urgence et le développement à plus long terme?

16. L'audit s'est fondé sur un examen de la documentation, des entretiens et des visites sur place. Les systèmes de gestion, de suivi et de surveillance de l'aide ont fait l'objet d'évaluations, corroborées par des visites effectuées auprès de partenaires et là où des projets ont été mis en œuvre au Nicaragua, au Honduras, en Indonésie et à Sri Lanka. Le tableau 4 montre les projets et les partenaires ayant fait l'objet d'une visite sur place. Afin d'obtenir une vue d'ensemble satisfaisante, ces projets ont été sélectionnés sur la base des critères suivants: le domaine d'action, la localisation, le montant alloué, la phase de mise en œuvre et le type de partenaire.

TABLEAU 4

PROJETS DE RÉHABILITATION AYANT FAIT L'OBJET D'UNE VISITE SUR PLACE

(en millions d'euros)

Partenaire	Désignation du projet	Financement par la Commission [1]
NICARAGUA		
UGP	Renforcement du secteur éducatif (FOSED)	18,7
UGP	Projet intégré Estelí-Ocotal (PRIESO)	18,9
UGP	Réhabilitation et renforcement des services de santé à Managua (Forsima)	10,2
UGP	Projet intégré pour la périphérie de Managua (Promaper)	23,9
Nations unies	Approvisionnement en eau et installations sanitaires dans le département de León	1,5
Valeur totale de l'aide accordée aux projets ayant fait l'objet d'une visite sur place au Nicaragua		**73,2**
HONDURAS		
UGP	Approvisionnement en eau et installations sanitaires à Tegucigalpa	26,7
UGP	Santé et éducation	23,1
UGP	Soutien à la gestion municipale, au logement et au secteur privé (développement local)	23,9
Valeur totale de l'aide accordée aux projets ayant fait l'objet d'une visite sur place au Honduras		**73,7**
INDONÉSIE		
Banque mondiale	Reconstruction du système d'administration foncière de la province d'Aceh	8,4
Banque mondiale	Projet de développement du Kecamatan (KDP)	19,0
Banque mondiale	Projet de lutte contre la pauvreté en milieu urbain (UPP)	5,3
Banque mondiale	Projet de reconstruction et de réhabilitation de logements au niveau des communautés locales (Rekompak)	24,9
Nations unies	Programme de gestion des déchets dans le cadre de l'après-tsunami	4,2
Valeur totale de l'aide accordée aux projets ayant fait l'objet d'une visite sur place en Indonésie		**61,8**
SRI LANKA		
Nations unies	Programme immédiat pour la fourniture de moyens de subsistance	5,4
Banque asiatique de développe-ment	Réhabilitation de la route reliant Matara à Batticaloa	39,4
Organisation internationale	Développement des moyens de subsistance au niveau des communautés locales	9,9
Nations unies	Construction de routes de desserte pour les communautés locales	29,9
Nations unies	Réhabilitation de l'environnement	9,9
Valeur totale de l'aide accordée aux projets ayant fait l'objet d'une visite sur place à Sri Lanka		**94,5**

[1] S'agissant des projets en Indonésie, le montant indiqué correspond à 40 % du financement apporté par le Fonds fiduciaire multidonateurs, lui-même financé à hauteur de 40 % par la Commission.

CHAPITRE 3
OBSERVATIONS

SECTION 3.1 — DÉFINITION DES BESOINS EN TERMES DE RÉHABILITATION ET CONCEPTION DES PROJETS

17. L'audit a visé à déterminer si, à la suite de l'ouragan Mitch et du tsunami, lors de la première phase d'aide humanitaire d'urgence, la Commission a élaboré une stratégie pour la phase suivante de réhabilitation, centrée non seulement sur la réhabilitation matérielle des infrastructures de base, mais également sur des besoins plus vastes [15]. L'audit a également visé à établir si cette stratégie de réhabilitation s'est ensuite traduite en temps opportun par des projets et dans quelle mesure les bénéficiaires ont contribué à la durabilité de l'aide.

UNE STRATÉGIE DE RÉHABILITATION ÉLABORÉE EN TEMPS OPPORTUN ET INTÉGRANT DES PROBLÈMES PLUS VASTES

18. Après l'ouragan Mitch en octobre 1998, la Commission a élaboré sa stratégie de réhabilitation en moins de six mois, et sa réponse prévue en la matière a été présentée en avril 1999 dans le cadre du plan d'action communautaire pour la reconstruction de l'Amérique centrale [16]. Ce document a constitué la base pour l'établissement du programme régional de reconstruction de l'Amérique centrale. Ce programme était axé sur l'éducation et la santé et avait pour but non seulement de réhabiliter des infrastructures endommagées mais également d'améliorer et de transformer des services, constituant ainsi une base pour un développement plus durable.

19. Après le tsunami de décembre 2004 dans l'océan Indien, la réponse prévue par la Commission en termes de réhabilitation a également été élaborée en moins de six mois et présentée, en mai 2005, dans le programme indicatif consacré au tsunami [17]. Le programme avait pour objectif de reconstruire des routes, des maisons, des écoles et des hôpitaux, et de permettre aux populations de retrouver des moyens de subsistance. Il reconnaissait que le tsunami avait eu des répercussions au-delà de la fine bande côtière effectivement inondée par la vague et visait à soutenir un développement plus vaste destiné à toute la population des districts concernés. Par ailleurs, il admettait aussi un besoin accru de sensibilisation aux conflits opposant de longue date gouvernement et organisations séparatistes dans la province d'Aceh et à Sri Lanka. À Aceh, un conflit long de trente ans entre le gouvernement indonésien et le mouvement de libération d'Aceh (GAM) a fait 15 000 victimes. À Sri Lanka, une guerre civile d'intensité variable oppose, depuis 1983, le gouvernement et les Tigres de libération de l'Eelam tamoul (TLET). Elle a coûté la vie à 60 000 personnes. Au moment du tsunami, en décembre 2004, après un cessez-le-feu de trois ans et le retour de 400 000 réfugiés à leur lieu d'origine, on estimait encore à 400 000 le nombre de personnes déplacées en raison du conflit.

[15] Communication de la Commission intitulée «Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement — Évaluation», COM(2001) 153 du 23 avril 2001, et communication de la Commission intitulée «Renforcer la capacité de réaction de l'UE en cas de catastrophes et de crises dans les pays tiers», COM(2005) 153 du 20 avril 2005.

[16] Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen relative à un plan d'action communautaire pour la reconstruction de l'Amérique centrale, COM(1999) 201 du 28 avril 1999.

[17] Programme indicatif consacré au tsunami, Indonésie, Sri Lanka, Maldives (2005-2006), C(2005) 1490 du 23 mai 2005.

CONCEPTION PLUS RAPIDE ET MEILLEURE PARTICIPATION DES BÉNÉFICIAIRES POUR LE TSUNAMI QUE POUR L'OURAGAN MITCH

20. Après l'ouragan Mitch, la stratégie initiale, définie en avril 1999 dans le plan d'action communautaire pour la reconstruction de l'Amérique centrale, s'était concrétisée par des projets spécifiques mis en œuvre par un bureau d'assistance technique. Ce processus de conception avait débuté en octobre 1999 et avait duré trois ans, jusqu'en octobre 2002, soit quatre ans après le passage de l'ouragan. En raison de la longueur de ce processus, certains projets avaient dû être adaptés par les unités de gestion de programme chargées de la mise en œuvre, ce qui a encore retardé le lancement des projets. De plus, le choix de quinze unités de gestion de programme, sans équivalent au niveau national, a réduit les liens avec les autorités nationales pendant la phase de conception.

21. Inversement, en Indonésie, le processus de conception à la suite du tsunami a été plus rapide. Lors de sa première réunion en mai 2005, le comité de pilotage du Fonds fiduciaire multidonateurs a donné son aval à quatre propositions de projets, non encore abouties, représentant un montant total de quelque 150 millions d'euros; en août 2005, les propositions de projets détaillées étaient approuvées pour les quatre projets. L'une des raisons principales justifiant la décision de la Commission d'acheminer son aide par l'entremise du Fonds fiduciaire multidonateurs était d'améliorer la coordination. Ce dernier n'approuvait que les projets examinés au préalable par l'agence gouvernementale chargée de la coordination des opérations de reconstruction. En outre, les projets comportaient souvent une approche participative en termes de planification, afin de garantir une prise en considération des besoins réels et d'accroître les perspectives de durabilité des projets.

22. De même, à Sri Lanka, la phase de conception s'est avérée plus rapide, et des accords ont été signés avant le mois de novembre 2005 concernant la première tranche d'aide de 45 millions d'euros, acheminée par des organisations internationales. Comme en Indonésie, la Commission a utilisé les mécanismes de coordination du pays bénéficiaire, mais plutôt ceux mis en place au niveau des districts, qu'elle considérait comme plus efficaces, et, s'agissant de la durabilité de l'aide, les projets comportaient souvent une approche participative en termes de planification. En revanche, des retards ont affecté la phase de conception de la deuxième tranche, d'un montant de 50 millions d'euros, à Sri Lanka, en raison de graves problèmes politiques dans le pays. Cette aide devait à l'origine être acheminée par le fonds fiduciaire de la structure de gestion opérationnelle post-tsunami (Post-Tsunami Operational Management Structure, PTOMS) mise en place en juin 2005 [18]. Cependant, en décembre 2005, la PTOMS a été déclarée inconstitutionnelle et, en raison de sa défaillance, la délégation a immédiatement commencé à revoir sa conception.

[18] La structure de gestion opérationnelle post-tsunami était un mécanisme destiné, après le tsunami, à allouer à la région nord-est des fonds d'origine extérieure par l'entremise d'une série de comités composés de représentants du gouvernement (représentant largement la population cinghalaise), des TLET et de la communauté musulmane.

SECTION 3.2 — MISE EN ŒUVRE DE L'AIDE

23. L'audit a consisté à déterminer si la mise en œuvre de l'aide à la réhabilitation était suffisamment rapide pour subvenir aux besoins des personnes touchées par les catastrophes [19] et si les systèmes sur lesquels la Commission s'appuyait pour suivre l'efficience de la mise en œuvre et son évolution par rapport aux prévisions lui permettaient d'assurer une bonne gestion financière de l'aide [20].

MISE EN ŒUVRE RAPIDE POUR L'INDONÉSIE, LENTE POUR SRI LANKA ET L'OURAGAN MITCH

24. Après la longue phase de conception des projets en Amérique centrale, la mise en œuvre a connu d'autres retards, souvent liés à la difficulté de trouver des contractants valables ou des terrains adéquats (voir encadré 1).

[19] Règlement (CE) n° 2258/96 du Conseil du 22 novembre 1996 relatif à des actions de réhabilitation et de reconstruction en faveur des pays en développement (JO L 306 du 28.11.1996, p. 1).

[20] Communication de la Commission sur le renforcement de la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes et de crises dans les pays tiers, COM(2005) 153 du 20 avril 2005.

ENCADRÉ 1

EXEMPLES DE RETARDS

Au Nicaragua, un projet concernant des travaux d'assainissement n'a pas commencé avant 2006, soit plus de sept ans après le passage de l'ouragan Mitch, en raison d'une phase de conception particulièrement longue, de la nécessité de revoir la conception initiale qui était peu satisfaisante, ainsi que de difficultés pour trouver un contractant valable. L'unité de gestion de programme chargée du projet concernant l'approvisionnement en eau et les installations sanitaires au Honduras a vu ses délais prolongés en raison de difficultés pour trouver des terrains adéquats; cela vaut également pour l'unité de gestion de programme chargée du projet concernant la santé et l'éducation au Honduras, en raison du manque de moyens de l'agence chargée de la mise en œuvre.

À Sri Lanka, la Commission s'est adressée à la Banque asiatique de développement pour acheminer 40 millions d'euros destinés à la remise en état des routes nationales. Les travaux sur la route A2, dans le sud, n'ont commencé qu'en 2007, alors que les offres pour les travaux sur la route A4, dans l'est, étaient toujours en cours d'évaluation en septembre 2007. La réalisation du projet d'un montant de 5 millions d'euros relatif au développement de moyens de subsistance, mis en œuvre par une agence des Nations unies, a été retardée par la situation d'insécurité grandissante et a été prolongée d'un an, jusqu'en septembre 2008.

25. Parmi les différentes réponses, c'est celle du Fonds fiduciaire multidonateurs en Indonésie qui a été la plus rapide, et, malgré quelques retards, de nombreuses réalisations y ont vu le jour dans les deux ans suivant le tsunami.

26. À Sri Lanka, les progrès ont été lents. Des retards ont été enregistrés dans la remise en état des routes nationales financée par la Banque asiatique de développement. De plus, à la suite de la nécessité de revoir la conception (voir point 22), les travaux concernant des projets mis en œuvre par des agences des Nations unies commençaient à peine au second semestre de 2007. D'autres retards ont été principalement dus à la difficulté de recruter du personnel. De ce fait, presque trois ans après le tsunami, les travaux liés aux projets de réhabilitation de l'environnement et de construction de routes communales mis en œuvre par les agences des Nations unies ne faisaient que commencer.

Travaux sur la route nationale A2 à Sri Lanka

Source: Cour des comptes européenne.

NÉCESSITÉ DE RENFORCER LES SYSTÈMES DE SURVEILLANCE POUR ASSURER L'EFFICIENCE DE LA MISE EN ŒUVRE

27. En Amérique centrale, les projets de réhabilitation ont été mis en œuvre par des unités de gestion de programme, et la délégation a généralement opéré un suivi et une surveillance stricts des dépenses. Cependant, la Commission ne s'est pas assurée de la disponibilité d'informations comparatives ou standard concernant les coûts pour assurer le suivi de la mise en œuvre et en démontrer l'efficience (voir encadré 2). De plus, pour certains projets, comme les travaux d'approvisionnement en eau et d'assainissement, la Commission n'a pas veillé à l'élaboration d'objectifs clairement quantifiés en termes de réalisations afin de pouvoir évaluer leur concrétisation. De plus, l'évaluation externe à mi-parcours du programme régional de reconstruction de l'Amérique centrale n'a pas été réalisée.

ENCADRÉ 2

MANQUE D'INFORMATIONS COMPARATIVES OU STANDARD EN MATIÈRE DE COÛTS

Les coûts unitaires d'activités comparables au sein du programme régional de reconstruction de l'Amérique centrale (par exemple le coût d'une maison, d'un réservoir d'eau par mètre cube, de latrines, d'un mètre de canalisation d'eaux usées et de conduite d'eau) ne sont pas calculés ni comparés de façon systématique par la délégation, de façon à pouvoir suivre, justifier et expliquer des variations significatives, et ce malgré des indications comportant une vaste gamme de coûts unitaires d'activités. Par exemple, l'unité de gestion de programme chargée du projet pour la périphérie de Managua a payé 7 000 euros par maison à une agence des Nations unies, alors que l'unité de gestion de programme chargée du projet de gestion municipale au Honduras a réussi à construire des maisons d'un coût unitaire de 2 900 euros seulement, en impliquant les bénéficiaires dans les équipes de construction.

Les rapports du Fonds fiduciaire multidonateurs en Indonésie n'établissent pas de lien entre les réalisations des projets et les coûts correspondants et, par conséquent, ne fournissent aucune base permettant d'évaluer le rapport coût/efficacité ou de procéder à une analyse comparative.

À Sri Lanka, la délégation a confié des projets d'un montant total d'environ 40 millions d'euros à des agences des Nations unies. Se basant sur une évaluation générale, la délégation a considéré que cette approche était préférable au recours à des contractants privés ou à des organisations non gouvernementales. Afin de démontrer l'efficience de l'approche choisie, les coûts unitaires, comme le coût d'un kilomètre de route construite par l'agence des Nations unies dans le cadre de contrats avec les collectivités locales (prenant en considération le contexte local), pourraient faire l'objet d'un suivi et de comparaisons avec les coûts d'autres mécanismes possibles.

28. En Indonésie, 40 % des capitaux du Fonds fiduciaire multidonateurs proviennent de la Commission et 50 % des États membres de l'Union européenne (UE). La plupart des projets financés par le Fonds fiduciaire multidonateurs sont gérés par la Banque mondiale, qui n'a pas systématiquement communiqué au comité de pilotage les rapports de suivi internes établis à la suite des visites de projets sur le terrain. Les rapports d'avancement publiés chaque année par le Fonds fiduciaire multidonateurs ne donnaient pas une image exhaustive et nuancée de l'état d'avancement des projets, mais mettaient en relief les progrès sans mentionner les retards. La Commission et d'autres donateurs ont réussi à améliorer la qualité des informations en obtenant un rapport d'avancement circonstancié pour la période allant jusqu'à décembre 2006 et pour les semestres suivants. Comme cela a été le cas après l'ouragan Mitch, les informations comparatives concernant les coûts n'étaient pas disponibles, et des objectifs clairement quantifiés en termes de réalisations n'ont pas été définis pour tous les projets, comme le projet de lutte contre la pauvreté urbaine par exemple, dont la liste répertoriant l'ensemble des besoins excédait les fonds disponibles.

29. À Sri Lanka, s'agissant des projets mis en œuvre par une agence des Nations unies, la Commission n'a pas fait en sorte que des informations comparatives concernant les coûts soient disponibles pour assurer le suivi de la mise en œuvre et en démontrer l'efficience. De même, la Commission ne s'est pas assurée que des objectifs clairement quantifiés en termes de réalisations avaient été élaborés pour les projets mis en œuvre par les agences des Nations unies afin de pouvoir évaluer leur concrétisation. De plus, concernant ces projets, la délégation n'avait pas encore établi de procédures pour valider la conception des travaux planifiés ou pour réceptionner les travaux réalisés.

SECTION 3.3 — RÉSULTATS OBTENUS

[21] Règlement (CE) n° 2258/96.

30. L'audit a consisté à déterminer si les résultats prévus ont été obtenus avec une visibilité adéquate et si les projets ont répondu aux besoins non seulement des personnes directement touchées par l'ouragan Mitch et par le tsunami, mais également du reste de la population. Il a en outre porté sur la question de savoir si l'aide à la réhabilitation a permis d'établir un véritable lien entre les premières mesures d'aide humanitaire d'urgence, d'une part, et l'aide au développement à plus long terme, d'autre part [21]. L'étendue de l'appropriation et les projets de financements futurs ont également été examinés afin d'évaluer les perspectives de durabilité.

ENCADRÉ 3

RÉALISATIONS

Au Nicaragua, les unités de gestion de programme qui ont mis en œuvre le PRRAC ont, entre autres mesures, construit ou réhabilité 139 écoles, plus de 1 050 maisons, 5 dispensaires, des locaux pour les services de santé, des réseaux d'approvisionnement en eau potable et d'égouts, notamment des puits, des réservoirs d'eau et des latrines. Au Honduras figurent au nombre des réalisations des réseaux d'approvisionnement en eau potable et d'égouts, la construction de 1 280 nouvelles maisons et la réhabilitation de 200 autres, 336 écoles (nouvelles constructions et réhabilitations confondues) ainsi que des dispensaires.

À la fin de 2006, en Indonésie, le Fonds fiduciaire multidonateurs avait soutenu la construction ou la réhabilitation de 2 100 maisons, de 1 900 kilomètres de réseau routier rural, de 240 écoles, de 118 centres communautaires, de 40 dispensaires et de 680 réseaux d'approvisionnement en eau potable. Toutefois, la décision de la Commission d'acheminer des fonds par l'entremise du Fonds fiduciaire multidonateurs a réduit la visibilité de l'UE à l'égard des bénéficiaires et des donateurs.

À Sri Lanka, au second semestre de 2007, les réalisations étaient encore limitées, les travaux relatifs aux projets de réseaux routiers national et local mis en œuvre par la Banque asiatique de développement ainsi que par une agence des Nations unies venant à peine de commencer. Quelque 100 actions relatives aux moyens de subsistance étaient soit en cours, soit terminées dans le cadre des projets de développement des moyens de subsistance. Près de la moitié des décombres avaient été enlevés dans le cadre du programme de réhabilitation de l'environnement; toutefois, la construction de décharges et de centres de recyclage n'avait pas commencé, faute d'avoir pu trouver à temps des sites appropriés.

UN GRAND NOMBRE DE RÉALISATIONS UTILES ONT ÉTÉ CONCRÉTISÉES

31. Bien qu'elles soient difficiles à comparer aux objectifs prévus (voir points 27 à 29), nombreuses ont été les réalisations que les projets financés par la Commission ont permis de concrétiser en Amérique centrale et en Indonésie (voir encadré 3). Toutefois, la Commission et ses partenaires n'ont pas toujours généré suffisamment d'informations — telles que des informations comparatives concernant les coûts — contribuant à démontrer que ces réalisations ont été obtenues moyennant une utilisation efficiente des fonds (voir points 27 à 29). À Sri Lanka, les réalisations du second semestre de 2007 étaient très peu nombreuses, ce qui s'explique en grande partie par la reprise du conflit (voir points 22 et 26).

Réservoir d'eau au Nicaragua

Source: Cour des comptes européenne.

32. Après les deux catastrophes, les prix ont considérablement augmenté en raison d'une demande accrue de main-d'œuvre, de biens d'équipement et de matériaux. S'agissant des projets pour lesquels les objectifs en termes de réalisations n'avaient pas été clairement quantifiés, l'incidence de l'inflation n'a pu être mesurée, alors que, lorsque les objectifs avaient été clairement définis, les fonds destinés à l'ensemble des actions initialement prévues se sont révélés insuffisants (voir encadré 4).

33. Les résultats des projets se mesurent en fonction non seulement des réalisations obtenues, mais également de l'utilité que celles-ci présentent pour les bénéficiaires. La Commission a reconnu à cet égard qu'il était nécessaire d'améliorer les maisons financées par le Fonds fiduciaire multidonateurs en Indonésie en fournissant les infrastructures complémentaires nécessaires, notamment en ce qui concerne l'approvisionnement en eau potable. Dans les trois pays visités, les projets ne visaient pas simplement à remplacer les infrastructures endommagées et à porter assistance à la population directement touchée (voir points 18 et 19). Il s'agissait plutôt, dans une large mesure, d'actions de développement plutôt que de réhabilitation bénéficiant à l'ensemble de la population (voir encadré 5).

ENCADRÉ 4

INCIDENCE DE L'INFLATION SUR LES RÉALISATIONS

L'unité de gestion de programme responsable de l'amélioration des services de santé au Nicaragua ne disposait pas de suffisamment de fonds pour construire le dispensaire prévu à San Rafael del Sur. Cela s'explique par l'augmentation du coût de la main-d'œuvre et des matériaux, que les fonds supplémentaires devenus disponibles au niveau local du fait du raffermissement de l'euro par rapport au córdoba nicaraguayen n'ont pas suffi à compenser.

En Indonésie, le Fonds fiduciaire multidonateurs avait projeté de construire jusqu'à 10 000 maisons et d'en réparer 15 000 autres. Toutefois, ces objectifs ont été ramenés respectivement à 6 000 et à 8 400 maisons du fait de l'augmentation des prix.

À Sri Lanka, en raison de l'augmentation des prix, les fonds n'ont pas permis de couvrir l'ensemble des routes et des activités initialement prévues dans le cadre du projet de remise en état des routes mis en œuvre par l'intermédiaire de la Banque asiatique de développement. Des actions prévues dans le domaine du renforcement des capacités et de la construction de routes, d'une valeur de quelque 8 millions d'euros, ont ainsi été abandonnées, et 13 millions d'euros supplémentaires ont été transférés à partir d'un autre programme de remise en état de routes afin de couvrir les coûts de construction plus élevés que prévu. Le raffermissement de l'euro par rapport à la roupie sri-lankaise en 2006 et en 2007 devrait contrebalancer l'incidence de toute nouvelle inflation.

Maison à Aceh financée par le Fonds fiduciaire multidonateurs

Source: Cour des comptes européenne.

ENCADRÉ 5

PROJETS NE SE LIMITANT PAS À REMPLACER LES INFRASTRUCTURES ENDOMMAGÉES

Le projet éducatif au Nicaragua et le projet concernant l'approvisionnement en eau et les installations sanitaires au Honduras ont essentiellement répondu à des besoins qui existaient déjà avant le passage de l'ouragan Mitch. Aucun des dispensaires construits par l'unité de gestion de programme responsable du projet dans le domaine de la santé au Nicaragua n'était destiné à remplacer ceux détruits ou gravement endommagés par l'ouragan Mitch. De même, la plupart des maisons construites par les unités de gestion de programme ne sont pas venues remplacer celles détruites par l'ouragan. Au lieu de cela, les bénéficiaires ont été sélectionnés en fonction de leur pauvreté et de leur vulnérabilité. Bien que l'ancien hôtel de ville de Sandino n'ait pas été détruit par l'ouragan Mitch, un nouvel hôtel de ville a été construit, l'administration communale étant davantage sollicitée en raison de l'afflux de réfugiés après le passage de l'ouragan.

En Indonésie, le Fonds fiduciaire multidonateurs a financé un projet d'une valeur de 50 millions d'euros destiné à développer des sous-districts (le projet de développement du Kecamatan). Sur les 221 sous-districts concernés par le projet, 134 (soit plus de 60 %) n'étaient pas directement touchés par le tsunami.

À Sri Lanka, quelque 70 millions d'euros ont été alloués à la remise en état de routes nationales et de chemins ruraux dans le cadre de projets gérés par la Banque asiatique de développement ainsi que par une agence des Nations unies. Ces routes étaient déjà en mauvais état avant le tsunami. Le projet de gestion des déchets mis en œuvre par une agence des Nations unies couvre la totalité du district d'Ampara, et pas uniquement la partie du littoral directement affectée.

DES LIENS CONTRASTÉS AVEC L'AIDE HUMANITAIRE ANTÉRIEURE

34. Le lien entre l'aide humanitaire d'urgence et l'aide à la réhabilitation octroyée ultérieurement à la suite de l'ouragan Mitch en 1998 s'est révélé mince en raison de la longueur de la phase de conception et, par suite, des retards qui ont affecté l'action de réhabilitation (voir points 20 et 24).

35. Dans le cas du tsunami, la réponse de la Commission a davantage tenu compte du lien entre l'aide d'urgence et la réhabilitation; en Indonésie, notamment, l'association d'un certain nombre de facteurs a renforcé ce lien:

a) la réponse relativement rapide du Fonds fiduciaire multidonateurs (voir point 25) a permis d'inscrire certains projets de réhabilitation dans le prolongement de projets humanitaires antérieurs de la direction générale de l'aide humanitaire (ECHO). À titre d'exemple, cette dernière a fourni des abris temporaires, et le Fonds fiduciaire multidonateurs a financé ensuite la construction de logements permanents;

b) l'intervention humanitaire de longue durée de la DG Aide humanitaire (ECHO), jusqu'au milieu de l'année 2007, a contribué à établir un lien entre aide d'urgence et réhabilitation, en particulier dans la mesure où elle comportait des actions de réhabilitation à court terme, telles que la construction de bateaux et d'un quai à Lampuuk (Aceh);

c) le mécanisme de réaction rapide a permis de financer des actions, telle la production d'images satellites, qui ont contribué à combiner l'aide d'urgence et la réhabilitation. Il a également permis de financer les initiatives de médiation, qui ont abouti à un accord de paix en août 2005 entre le gouvernement indonésien et le mouvement de libération d'Aceh (GAM), donnant ainsi une base plus solide à la réhabilitation et au développement à plus long terme.

36. Cependant, le Fonds fiduciaire multidonateurs a tardé à prendre en charge le secteur clé de la restauration des moyens de subsistance sinistré à cause du tsunami. Ce n'est qu'en mai 2007 qu'il a affecté 50 millions d'euros au développement économique et aux moyens de subsistance. Bien qu'un grand nombre de personnes aient été recrutées dans le cadre des projets du Fonds fiduciaire multidonateurs, les emplois n'étaient que temporaires, et la plupart des travailleurs qualifiés n'étaient pas originaires d'Aceh.

Projet de la DG Aide humanitaire destiné à rétablir les moyens de subsistance des pêcheurs d'Aceh

Source: Cour des comptes européenne.

37. La DG Aide humanitaire a également été présente à Sri Lanka jusqu'au milieu de l'année 2007, et le mécanisme de réaction rapide a financé un «projet de redressement rapide» d'une valeur de 2 millions d'euros destiné à déblayer les décombres et à améliorer le drainage. Ces mesures n'ont cependant pas permis de renforcer le lien entre aide d'urgence et réhabilitation, car la DG Aide humanitaire avait concentré ses actions humanitaires dans le Nord et l'Est, qui sont ensuite devenus pour ainsi dire inaccessibles du fait de l'escalade du conflit. Dès lors, les actions de réhabilitation n'ont pu être mises en œuvre dans un grand nombre de zones dans lesquelles des actions de la DG Aide humanitaire avaient été menées à bien précédemment. En outre, la Commission a choisi de ne pas faire construire de logements permanents à la place des abris provisoires fournis, le secteur du logement des victimes du tsunami étant celui auquel les autres donateurs ont alloué le plus de fonds.

LIEN ÉTROIT AVEC LE DÉVELOPPEMENT À PLUS LONG TERME

38. La stratégie de la Commission en réponse aux deux catastrophes a consisté non seulement à reconstruire les infrastructures endommagées et à rétablir les moyens de subsistance des personnes directement touchées par le sinistre, mais également à répondre à leurs besoins en matière de développement à plus long terme, ainsi qu'à ceux d'autres populations indirectement touchées (voir points 18, 19 et 33). Cette approche, qui vise à étendre le développement, a été mise en œuvre dans la pratique. Comme elle est compatible avec les stratégies nationales, elle a donc été appréciée par les gouvernements bénéficiaires, qui ont souligné l'importance de «transformer» après l'ouragan Mitch et de «reconstruire en mieux» après le tsunami. À titre d'exemple, le rapport du gouvernement sri-lankais de décembre 2006 relatif au redressement post-tsunami faisait l'éloge des partenaires qui ne ciblaient pas uniquement les parties du littoral directement affectées par le tsunami, mais les districts dans leur ensemble.

CRAINTES QUANT À LA DURABILITÉ DES PROJETS

39. À la suite de l'ouragan Mitch, la réponse apportée par la Commission en matière de réhabilitation en Amérique centrale par l'intermédiaire des unités de gestion de programme, sans équivalent national, apparaît à présent incompatible avec la place prépondérante dévolue à l'appropriation dans la politique actuelle en matière de développement [22]. La durabilité risque donc d'être faible en raison du manque d'implication des institutions locales, ce à quoi certains projets ont tenté de remédier par l'intégration de l'appropriation au niveau local dans le cadre de la mise en œuvre du projet. Néanmoins, les collectivités bénéficiaires n'ont pas participé directement à la construction de dispensaires et d'écoles, et la durabilité des projets concernant l'approvisionnement en eau et les installations sanitaires dépendra de la mise en place de mécanismes de tarification efficaces et de politiques nationales dans ce domaine.

[22] La déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission sur la politique de développement de l'Union européenne, intitulée «Le consensus européen» (JO C 46 du 24.2.2006, p. 1), dispose que l'un des principes communs de la coopération au développement est l'appropriation des programmes par les pays partenaires. De même, les ministres de pays développés et en développement ayant signé la déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide au développement de mars 2005 affirment leur engagement à aligner l'aide sur les systèmes et procédures des pays partenaires et à soutenir le renforcement de leurs capacités.

Nouvelle école construite au Honduras

Source: Cour des comptes européenne.

40. En revanche, en Indonésie, à la suite du tsunami, l'agence nationale chargée de coordonner les opérations de reconstruction qui a étudié toutes les propositions de projets du Fonds fiduciaire multidonateurs a également coprésidé le comité de pilotage. Par ailleurs, les projets ont également été conçus selon une approche de planification participative afin de garantir le respect des priorités locales. La coopération avec la population bénéficiaire selon ces modalités a renforcé les perspectives en matière de durabilité, notamment parce que la Commission a contribué à l'accord de paix par le financement d'initiatives de médiation. La poursuite du soutien gouvernemental et le financement durable n'en restent pas moins des questions sensibles.

41. De même, à Sri Lanka, la population locale a été largement consultée. Toutefois, la durabilité du projet de gestion des déchets, mis en œuvre par une agence des Nations unies, dépendra de la mise en place d'un mécanisme de tarification efficace. La durabilité du projet relatif aux routes nationales, mis en œuvre par l'intermédiaire de la Banque asiatique de développement, dépendra du bon fonctionnement du fonds d'entretien des routes nouvellement créé. La durabilité du projet relatif aux routes communales mis en œuvre par une agence des Nations unies dépendra, quant à elle, de la qualité de la construction. Si les projets financés par la Commission fournissent un cadre concret pour la coopération des différentes communautés ethniques, la poursuite du conflit à Sri Lanka risque de compromettre tous les efforts déployés en vue de garantir la durabilité technique et financière des projets.

Construction d'une route communale à Sri Lanka par la main-d'œuvre locale

Source: Cour des comptes européenne.

CHAPITRE 4
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

42. Dans la réponse qu'elle a apportée en termes d'aide à la réhabilitation après l'ouragan Mitch et le tsunami, la Commission a eu recours à trois mécanismes (les unités de gestion de programme en Amérique centrale, les contributions versées au Fonds fiduciaire multidonateurs en Indonésie et celles versées aux organisations internationales à Sri Lanka). Le tableau 5 présente la performance de la Commission au regard des trois questions d'audit dans ces trois lieux. Le choix du mécanisme de mise en œuvre n'est pas le seul facteur qui détermine la performance. L'exemple de Sri Lanka, où la reprise du conflit après le tsunami a ralenti la progression de la réhabilitation et limité son étendue géographique, le démontre clairement.

TABLEAU 5

SYNTHÈSE DES POINTS FORTS ET DES POINTS FAIBLES

Question d'audit	Critères	Amérique centrale après le passage de l'ouragan Mitch	Indonésie en réponse au tsunami	Sri Lanka en réponse au tsunami
Définition des besoins	Stratégie élaborée en temps opportun intégrant des questions plus vastes	+	+	+
	Conception en temps opportun avec la participation des bénéficiaires	–	+	+ – [1]
Mise en œuvre de l'aide	Mise en œuvre en temps opportun	–	+	– [1]
	Suivi de l'efficience	– [2]	– [2]	– [2]
Résultats atteints	Réalisations utiles	+	+	– [1]
	Lien avec l'aide humanitaire d'urgence	–	+	– [1]
	Lien avec le développement à plus long terme	+	+	+
	Perspectives de durabilité	–	+	– [1]

NB : + = point fort; – = point faible

[1] Du fait du conflit affectant le pays.
[2] Concerne essentiellement la collecte d'informations comparatives en matière de coûts et la définition d'objectifs clairs en termes de réalisations.

La Commission a-t-elle défini de façon adéquate les besoins en matière de réhabilitation des personnes touchées par les catastrophes?

43. S'agissant de la définition des besoins et de la conception des projets au lendemain des deux catastrophes, la Commission a rapidement mis au point une stratégie tenant compte des besoins d'une population plus large que celle dont les biens ont été endommagés ou détruits par le sinistre. La Commission a conçu les projets plus rapidement après le tsunami qu'après l'ouragan Mitch, et les bénéficiaires ont davantage été associés lorsqu'il s'est agi d'assurer la durabilité de l'aide (voir points 17 à 22).

RECOMMANDATION 1

La Commission devrait continuer à développer l'approche qu'elle a adoptée après le tsunami, qui permet de concevoir rapidement des projets de réhabilitation et qui associe les bénéficiaires en vue de favoriser l'appropriation et la durabilité.

Les procédures de la Commission permettent-elles d'assurer que l'aide est mise en œuvre de manière efficiente et en temps opportun?

44. C'est en Indonésie que la mise en œuvre a été la plus rapide, tandis qu'à Sri Lanka, les réalisations ont jusqu'ici été très limitées, essentiellement en raison de la reprise du conflit. En ce qui concerne le tsunami, la Commission n'a pas remédié aux principales insuffisances des systèmes de suivi et de surveillance de l'efficience de l'aide à la réhabilitation déjà observées dans le cas de l'ouragan Mitch. Elle n'a pas veillé, en l'occurrence, à ce que, pour tous les projets, des objectifs clairement quantifiés en termes de réalisations soient définis, ni à ce que les systèmes produisent suffisamment d'informations permettant de démontrer l'efficience de la mise en œuvre (voir points 23 à 29).

RECOMMANDATION 2

Afin de renforcer la surveillance des fonds, la Commission devrait, d'une part, poursuivre ses efforts, en pleine coopération avec les autres donateurs, pour améliorer la transparence en matière de communication d'informations au niveau du Fonds fiduciaire multidonateurs en Indonésie et, d'autre part, mettre en place un système de contrôle de la qualité indépendant concernant la conception des projets et la réception des travaux terminés pour les organisations des Nations unies qui gèrent les fonds communautaires à Sri Lanka.

RECOMMANDATION 3

La Commission devrait s'assurer de la disponibilité d'informations comparatives concernant les coûts pour assurer le suivi de la mise en œuvre des projets et en démontrer l'efficience, et voir si des objectifs clairs ont été définis pour les projets, afin de pouvoir déterminer si les réalisations prévues se sont concrétisées.

Les projets ont-ils abouti aux résultats escomptés, notamment en ce qui concerne l'établissement de liens satisfaisants avec l'aide d'urgence et le développement à plus long terme?

45. En termes de résultats, les réalisations utiles en Amérique centrale et en Indonésie ont été très nombreuses et l'auraient été plus encore sans l'augmentation des prix qui a suivi les deux catastrophes. En Indonésie, la visibilité à l'égard des bénéficiaires et des donateurs a été plus faible du fait de l'acheminement des fonds par l'intermédiaire du Fonds fiduciaire multidonateurs. À la suite de l'ouragan Mitch et du tsunami, c'est une population plus large que celle directement touchée par ces catastrophes qui a bénéficié de l'aide. Si le lien avec l'aide humanitaire octroyée précédemment a été inégal, celui avec le développement à plus long terme a été étroit, ce qui renforce les perspectives en termes de durabilité. La poursuite du soutien gouvernemental et les possibilités de financement durable n'en restent pas moins des questions sensibles (voir points 30 à 41).

RECOMMANDATION 4

La Commission devrait mieux anticiper, afin de la maîtriser, l'augmentation sensible des prix à la suite des catastrophes naturelles et par exemple recourir davantage à la main-d'œuvre et aux ressources locales.

RECOMMANDATION 5

Il conviendrait de veiller à assurer une visibilité adéquate de l'Union européenne, en particulier lorsque les projets sont mis en œuvre par l'intermédiaire d'organisations internationales.

RECOMMANDATION 6

Dès la phase de conception, la Commission devrait prendre en temps utile les mesures appropriées afin de garantir la durabilité des projets.

Le présent rapport a été adopté par la Cour des comptes à Luxembourg en sa réunion du 12 juin 2008.

Par la Cour des comptes

Vítor Manuel da Silva Caldeira
Président

RÉPONSES DE LA COMMISSION

SYNTHÈSE

III.

La situation après l'ouragan Mitch et celle qui a suivi le tsunami n'étaient pas les mêmes. En ce qui concerne l'ouragan Mitch, il y a eu un vaste processus de consultation avec toutes les parties concernées, tant publiques que privées, pour la conception et la mise en œuvre du programme régional de reconstruction de l'Amérique centrale (PRRAC). Les actions menées à la suite de cet ouragan ont donné lieu à une forte participation de la société civile.

Sur la base des enseignements tirés du processus de consultation relatif à l'ouragan Mitch, la réponse apportée à la suite du tsunami a été bien coordonnée au niveau international et s'est rapidement appuyée sur la réussite de la phase humanitaire et le lancement rapide des plans nationaux de reconstruction. En particulier, la création du Fonds fiduciaire multidonateurs en Indonésie, sous l'impulsion de l'Union européenne, a contribué à faciliter la coordination des donateurs et la mise en commun des fonds, permettant d'engager rapidement le processus de redressement sur la base d'une ligne d'action robuste[1].

IV.

En Amérique centrale, certaines activités, principalement pour des actions de faible ampleur, ont été lancées en 2001. Tous les projets comportaient une estimation des réalisations et prévoyaient des rapports d'avancement périodiques permettant de mener les actions correctrices correspondantes. Un suivi ainsi que des évaluations intermédiaires et finales ont été effectués comme prévu.

En ce qui concerne le tsunami, tant en Indonésie qu'à Sri Lanka, les résultats attendus et l'estimation des coûts figurent dans les documents d'évaluation pour chaque projet et dans les dispositions contractuelles prises avec les partenaires chargés de la mise en œuvre. L'utilisation efficiente des fonds fait l'objet d'un suivi permanent de la part de la Commission. Les coûts réels finaux sont établis à la fin du projet comme résultant d'un processus d'appel d'offres et d'autres besoins ou ajustements requis pendant la mise en œuvre du projet. La

[1] Le Fonds fiduciaire multidonateurs pour la reconstruction d'Aceh et de Nias est financé par quinze organisations internationales et bilatérales, 90 % des fonds provenant de l'UE (Commission européenne et États membres).

Commission fournira une appréciation du rapport coût/efficacité pour chaque projet dans les évaluations à mi-parcours et finales.

À Sri Lanka, à la suite de la visite de la Cour, la Commission a renforcé les contrôles de qualité indépendants avant la réception des travaux réalisés.

V.
Les projets du PRRAC ont été conçus et mis en œuvre selon une approche qui a tenu compte non seulement des réalisations en matière d'infrastructures mais aussi d'activités de sensibilisation et de formation visant à renforcer les institutions nationales et municipales et les organisations bénéficiaires. Dans quelques cas, le PRRAC a également contribué à renforcer des initiatives de décentralisation en développant les capacités de gestion des intervenants locaux afin de surmonter des injustices régionales (projets en matière de santé et d'éducation au El Salvador).

Dans le cas du tsunami, la réponse de la Commission faisait partie intégrante de plans nationaux globaux de reconstruction. En vertu du principe de «reconstruction en mieux» (building back better), il convient d'assurer l'entretien et la durabilité des projets de reconstruction — dans le cas des logements et du rétablissement des moyens de subsistance, par le biais des bénéficiaires privés, et dans le cas des infrastructures et des services publics, par l'engagement de moyens dans les budgets des autorités locales et centrales.

VI.
Les réponses de la Commission aux recommandations spécifiques de la Cour figurent aux points 42, 44 et 45.

CHAPITRE 1 — INTRODUCTION

4.
Le PRRAC a été la principale réponse de la Commission à la suite de l'ouragan Mitch; celle-ci a été complétée par certaines réorientations dans les programmes de coopération bilatérale, par une augmentation des dotations en faveur du cofinancement des organisations non gouvernementales et par une aide supplémentaire dans le cadre de la sécurité alimentaire.

CHAPITRE 3 — OBSERVATIONS

20.
La mise en œuvre par des unités de gestion de programme était le résultat d'un accord ad hoc avec les pays bénéficiaires, tenant compte des circonstances exceptionnelles et du manque de capacités, au niveau local, pour mener à bien les tâches en question. Le PRRAC a montré qu'il était possible d'obtenir un degré élevé de participation de la part des institutions et bénéficiaires au niveau national, sans que la gestion de la mise en œuvre du programme leur soit confiée directement ou exclusivement. Dans le cadre du PRRAC, la mise en œuvre des projets par le biais d'unités de gestion de programme a permis d'apaiser certaines rivalités et tensions politiques et de remédier à des déficiences administratives qui entravent généralement des projets ayant de vastes volets infrastructurels.

24.
Les délais nécessaires à la conception et à la mise en œuvre des projets s'expliquent par la nature complexe d'un projet de redressement visant à combler des besoins aux dimensions multiples. Certaines activités, principalement pour des actions de faible dimension au titre du PRRAC, ont été progressivement lancées à partir de la fin de 2001.

26.
En raison de l'intensification progressive du conflit à Sri Lanka, il a été très difficile d'opérer dans ce contexte, notamment en ce qui concerne les progrès à réaliser pour atteindre les collectivités locales.

Encadré 1
En dépit des retards mentionnés au sujet du PRRAC au Honduras, les projets en matière de santé et d'éducation ont atteint leurs objectifs et ils ont, par exemple, contribué à l'amélioration du système scolaire officiel.

27.
La Commission constate qu'il est utile de comparer les coûts unitaires afin d'améliorer l'élaboration du budget et l'analyse du rapport coût/efficacité escompté, mais elle souhaite souligner qu'il est difficile d'appliquer un tel outil dans différents contextes de reconstruction et dans divers pays ayant des caractéristiques socio-économiques variées.

Chaque grand projet au titre du PRRAC a été évalué. Si le PRRAC n'a fait l'objet d'aucune évaluation spécifique à mi-parcours, un rapport d'évaluation plus général, intitulé «Évaluation des actions de réhabilitation et de reconstruction financées par la Communauté européenne dans les pays ACP/ALA/MED/Tacis», qui couvrait le PRRAC, a été publié en 2003. Ces évaluations contiennent des recommandations qui ont été prises en considération.

La vue d'ensemble finale concernant les informations comparatives ou standard en matière de coûts fera partie de l'évaluation du PRRAC à effectuer vers la fin de 2008.

28.
À la demande de la Commission et d'autres donateurs, la Banque mondiale a accepté, à partir de 2007, de partager systématiquement avec le comité de pilotage du Fonds fiduciaire multidonateurs ses rapports de suivi internes établis à l'issue des visites sur le terrain.

Pour l'ensemble des projets du Fonds fiduciaire multidonateurs, le comité de pilotage du Fonds vérifie l'analyse du caractère raisonnable des réalisations proposées et les coûts estimés lors de la phase d'évaluation. Après approbation, les dispositions contractuelles prises avec les partenaires chargés de la mise en œuvre comprennent toujours des estimations des coûts et des réalisations/résultats correspondants. Pour chaque projet financé, un rapport financier établi par l'organisme d'exécution à l'attention de l'administrateur permet à ce dernier de détecter tout écart et de prendre des mesures correctrices, dans le respect de ses obligations contractuelles. Pour certains projets, comme le projet de lutte contre la pauvreté urbaine, des subventions sont attribuées à des collectivités, qui doivent identifier des travaux particuliers de faible ampleur à effectuer et fixer les priorités en la matière, sous réserve de procédures spécifiques d'examen et d'acceptation. Les coûts réels finaux des réalisations sont calculés à la fin du projet.

29.
À la suite de la visite de la Cour, la Commission intégrera dans l'évaluation finale une appréciation du rapport coût/efficacité. La Commission a renforcé le contrôle de qualité indépendant avant la réception des travaux réalisés (par exemple, présence d'un ingénieur chargé de la surveillance des travaux relatifs aux voies d'accès et aux infrastructures locales).

Encadré 2
En raison de la grande dispersion géographique des interventions dans le cadre du PRRAC et de la variété des conditions socio-économiques, l'intérêt de certaines comparaisons de coûts est limité, par exemple pour les logements, entre deux pays ou entre les villes et les campagnes.

Dans le cas du PRRAC à Ciudad Sandino (Managua), il avait été convenu que chaque famille bénéficiaire devait mettre à disposition un travailleur à temps plein pour la construction de son logement et fournir 100 heures de travail au profit de la collectivité.

En ce qui concerne le tsunami, tant en Indonésie qu'à Sri Lanka, les résultats attendus et l'estimation des coûts figurent dans des documents d'évaluation et dans les dispositions contractuelles prises avec des organisations internationales et/ou des organismes partenaires chargés de la mise en œuvre. Les coûts réels finaux sont établis à la fin du projet comme résultant d'un processus d'appel d'offres et d'autres besoins ou ajustements requis pendant la mise en œuvre du projet. La Commission intégrera dans l'évaluation finale une appréciation du rapport coût/efficacité.

31.
En Amérique centrale, les différentes évaluations intermédiaires et finales des projets du PRRAC contenaient les informations requises en ce qui concerne l'utilisation efficiente des fonds. Cet aspect sera également abordé dans l'évaluation finale du PRRAC dans son ensemble qui est prévue en 2008. Pour l'Indonésie et Sri Lanka, l'utilisation efficiente des fonds fait l'objet d'un suivi permanent et constituera un thème spécifique pour les évaluations à mi-parcours prévues en 2008.

Voir aussi les réponses aux points 27 à 29 et à l'encadré 2.

Encadré 3
La Commission, qui copréside le comité de pilotage, a amélioré la visibilité de l'Union européenne en Indonésie en exerçant une *influence stratégique* au sein du Fonds fiduciaire multidonateurs, tout en liant la reconstruction aux initiatives complémentaires à l'appui du processus de paix d'Aceh, dans le cadre d'un dialogue approfondi et d'un partenariat privilégié avec les autorités indonésiennes aux niveaux central et local. En tant que donateur principal au sein du comité de pilotage, la Commission considère que, grâce à son rôle constructif de coordination, elle a instauré une visibilité très positive et suscité une grande satisfaction chez les bénéficiaires et les partenaires chargés de la mise en œuvre.

Encadré 4
L'observation de la Cour au sujet du dispensaire prévu à San Rafael del Sur est juste. Cependant, la collectivité dispose déjà d'un dispensaire fonctionnel qui dessert la population locale. Pour ces raisons, il a été conclu qu'un dispensaire supplémentaire n'était plus prioritaire.

La Commission contribue au plan global de reconstruction de logements du gouvernement indonésien. Depuis la visite de la Cour, les objectifs révisés concernant les logements financés par le Fonds fiduciaire multidonateurs ont été actualisés, s'établissant désormais à 8 000 maisons à construire et à 7 000 à remettre en état. Les logements restants qui devaient être financés par le Fonds sont pris en charge par les pouvoirs publics.

33.
Dans le cas de l'ouragan Mitch, la phase de préparation du programme avait tenu compte de la situation générale en Amérique centrale, en trouvant un équilibre entre les besoins à court ou à moyen terme et une stratégie de développement à plus long terme.

Pour le tsunami, tant en Indonésie qu'à Sri Lanka, l'appui de la Commission faisait partie intégrante de plans nationaux de reconstruction et de développement afin d'assurer l'appropriation et la durabilité en «reconstruisant en mieux». Pour Sri Lanka, la communauté des donateurs a unanimement estimé que l'aide devait tenir compte des situations conflictuelles et qu'elle devait profiter aux populations les plus vulnérables dans les zones touchées par le tsunami.

Encadré 5

La réponse du Fonds fiduciaire multidonateurs s'inscrit dans la logique des plans nationaux de reconstruction qui ont été appliqués à l'ensemble de la province d'Aceh, compte tenu du nombre élevé de personnes déplacées, dont beaucoup ont été traumatisées et ne voulaient pas retourner dans la région côtière.

34.

Les délais nécessaires à la conception et à la mise en œuvre des projets à la suite de l'ouragan Mitch s'expliquent par la nature complexe d'un projet de redressement visant à combler des besoins aux dimensions multiples (voir réponses aux points 20 et 24).

36.

En Indonésie, l'accent a été mis, dans un premier temps, sur la reconstruction des infrastructures, en fonction des priorités résultant des besoins communiqués par les autorités nationales et locales. Il y avait un consensus général aux termes duquel les activités de rétablissement des moyens de subsistance ne pouvaient avoir un caractère durable que si elles étaient intégrées dans une stratégie de redressement économique relevant du niveau local. L'élaboration d'une telle stratégie était tributaire des progrès politiques et de l'installation d'un gouvernement provincial, qui n'a été mis en place qu'à partir de 2007 (après les élections locales de décembre 2006 à Aceh). Sur cette base, un projet de mécanisme de financement pour le développement économique (Economic Development Finance Facility) (50 millions de dollars des États-Unis) a été approuvé en 2007.

39.

Les actions dans les secteurs de la santé, de l'éducation, du développement local, de l'approvisionnement en eau et de l'assainissement ont souvent une composante de renforcement institutionnel pour les organismes de gestion nationaux visant à promouvoir des politiques durables dans ces secteurs. Les premiers rapports d'évaluation ex post pour deux projets au El Salvador et un projet au Honduras ont conclu que cette durabilité avait été obtenue.

40.

Le financement complet pour la reconstruction d'Aceh est assuré par le budget du gouvernement indonésien.

CHAPITRE 4 — CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

42.

Pour le tsunami, tant en Indonésie qu'à Sri Lanka, la Commission considère que les mesures prises en matière de suivi de l'efficience se sont traduites par des améliorations dans les dispositions juridiques prises avec les organisations internationales (voir réponses aux points 27 à 29 et à l'encadré 2). La Commission poursuit ses travaux en ce sens.

La Commission considère que la synthèse présentée par la Cour dans le tableau 5 au sujet du suivi de l'efficience ne tient pas suffisamment compte de critères autres que la disponibilité d'informations comparatives et d'objectifs concernant les coûts. Estimant qu'il est prématuré de tirer des conclusions définitives sur la durabilité, la Commission examinera cette question lors des prochaines évaluations.

Recommandation 1
La Commission approuve la recommandation de la Cour, qui constitue une appréciation très positive de l'approche coordonnée multidonateurs adoptée pour le tsunami, et elle s'efforcera de l'appliquer chaque fois que les conditions requises seront réunies.

44.
En règle générale, après une catastrophe majeure, il faut trouver un juste équilibre entre la rapidité de réaction, l'évaluation de besoins très précis et l'estimation de coûts unitaires, étant entendu que l'efficience en matière de coûts est principalement garantie par la passation de marchés concurrentielle. Dans le cas de la réponse apportée au tsunami, les résultats attendus et l'estimation des coûts figurent dans les documents d'évaluation et dans les dispositions contractuelles prises avec les partenaires chargés de la mise en œuvre. Pour certains projets, des travaux particuliers sont identifiés et des priorités sont fixées en la matière par les collectivités locales pendant la mise en œuvre, de sorte qu'on ne peut définir des résultats clairement quantifiés au démarrage des programmes. L'utilisation efficiente des fonds fait l'objet d'un suivi permanent de la part de la Commission. Une évaluation indépendante du rapport coût/efficacité pour chaque projet sera effectuée dans le cadre des évaluations à mi-parcours et finales.

Recommandation 2
La Commission partage le point de vue de la Cour en ce qui concerne la transparence du suivi du Fonds fiduciaire multidonateurs, considérant que, dans le cas de l'Indonésie, elle a pris des mesures, en coopération avec d'autres donateurs, pour améliorer cette transparence (comme le montre l'existence, depuis décembre 2006, de rapports d'avancement approfondis).

Pour Sri Lanka, depuis novembre 2007, la Commission a renforcé les contrôles de qualité indépendants avant la réception des travaux réalisés en passant des marchés de services supplémentaires pour des projets d'infrastructure.

Recommandation 3
La Commission constate qu'il est utile de comparer les coûts unitaires afin d'améliorer l'élaboration du budget et l'analyse du rapport coût/efficacité escompté, mais elle souhaite souligner qu'il est difficile d'appliquer un tel outil dans différents contextes de reconstruction et dans divers pays ayant des caractéristiques socio-économiques variées.

La Commission poursuivra ses efforts pour définir les objectifs des projets aussi clairement que possible.

45.
Dans le cadre du Fonds fiduciaire multidonateurs, une grande attention a été accordée par le groupe des donateurs à l'obtention d'une visibilité axée sur les résultats. Assurant la coprésidence du comité de pilotage, la Commission considère que, grâce à son rôle constructif de coordination, elle a instauré une visibilité très positive pour l'Union européenne et suscité une grande satisfaction chez les bénéficiaires et les partenaires chargés de la mise en œuvre.

La Commission soutient le principe «reconstruire en mieux», qui devrait renforcer l'appropriation et la durabilité.

Recommandation 4
La Commission prend acte de la recommandation de la Cour et elle va étudier les moyens de mieux anticiper l'augmentation sensible des prix à la suite des catastrophes naturelles, en collaborant pleinement avec les autres donateurs et les autorités du pays bénéficiaire.

Recommandation 5
La Commission considère que la visibilité est un aspect très important, qu'elle cherche à améliorer en permanence.

Recommandation 6
La Commission convient que les questions de durabilité doivent être traitées dès la phase de conception. Les risques, notamment les aspects de durabilité, sont généralement évalués lors de la phase de conception des projets, et la Commission s'efforcera de renforcer cet aspect tout au long de la mise en œuvre des projets.

Cour des Comptes européenne

Rapport spécial n° 6/2008
Aide à la réhabilitation apportée par la Commission européenne après le tsunami et l'ouragan Mitch

Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes

2008 — 40 p. — 21 x 29,7 cm

ISBN 978-92-95009-43-1

Comment vous procurer les publications de l'Union européenne?

Vous trouverez les publications de l'Office des publications disponibles à la vente sur le site de l'EU Bookshop (http://bookshop.europa.eu), où vous pourrez passer commande auprès du bureau de vente de votre choix.

Vous pouvez également demander la liste des points de vente de notre réseau mondial par télécopie au (352) 29 29-42758.

QJ-AB-08-006-FR-C

DANS LE PRÉSENT RAPPORT, LA COUR ANALYSE LA GESTION, PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE, DE L'AIDE À LA RÉHABILITATION APPORTÉE À LA SUITE DE DEUX GRANDES CATASTROPHES NATURELLES: L'OURAGAN MITCH DE 1998 ET LE TSUNAMI DE 2004. L'AIDE COMBINÉE À LA RÉHABILITATION DE LA COMMISSION, D'UN MONTANT DE 550 MILLIONS D'EUROS, VISAIT À RECONSTRUIRE LES INFRASTRUCTURES DE BASE ET À CONSTITUER UNE BASE POUR UN DÉVELOPPEMENT DURABLE. LA COUR FORMULE UN CERTAIN NOMBRE DE RECOMMANDATIONS SUSCEPTIBLES D'AIDER LA COMMISSION À FOURNIR UNE AIDE PLUS EFFICIENTE ET PLUS EFFICACE À LA RÉHABILITATION DANS LE FUTUR.

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

Office des publications
Publications.europa.eu

ISBN 978-92-95009-43-1