

Contrôle budgétaire de l'aide humanitaire de l'UE gérée par ECHO

2011/2073(INI) - 10/01/2012 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission du contrôle budgétaire a adopté à l'unanimité le rapport de Martin EHRENHAUSER (NI, AT) sur le contrôle budgétaire de l'aide humanitaire de l'UE gérée par ECHO.

Les députés rappellent le rôle de premier plan au niveau mondial que possède l'Union dans le domaine humanitaire ainsi que la multiplication et la fréquence accrue de ses interventions. Dans ce contexte, ils appellent à un renforcement de l'efficacité de l'aide et de son contrôle, notamment vu les contraintes budgétaires pesant l'Union européenne.

Efficience et efficacité du système de contrôle, de surveillance et de supervision d'ECHO : les députés rappellent que les relations entre ECHO et les ONG partenaires sont régies par des **contrats-cadre**, tandis que la méthode appliquée pour l'exécution budgétaire est celle de la gestion centralisée directe. Dans ce contexte, les députés se félicitent du gain de flexibilité et d'efficience permis par le contrat-cadre de 2008 par rapport à celui de 2005, et notamment de **l'approche axée davantage sur les résultats**. Ils invitent la Commission à continuer de peaufiner les mesures destinées à améliorer l'efficacité de la coopération avec les partenaires au contrat-cadre à l'occasion du renouvellement prévu en 2012. Ils demandent également des mesures pour réduire la charge administrative excessive pesant sur les partenaires au contrat-cadre, tout en garantissant un niveau élevé de **responsabilisation et de transparence** de la part des partenaires.

Parallèlement, d'autres mesures de renforcement de l'efficience sont réclamées telles que de meilleures méthodes d'évaluation des partenaires potentiels à un contrat-cadre ou l'amélioration de la qualité des recommandations que les auditeurs adressent aux partenaires.

Les organisations internationales: les Nations unies : les députés rappellent que les relations entre ECHO et ses partenaires des Nations unies sont régies par un accord-cadre financier et administratif. Ils soulignent à cet égard les graves insuffisances relevées en ce qui concerne les modalités et la mise en œuvre du contrôle et le suivi des fonds de l'Union dans le cadre de la gestion partagée. La Commission est donc appelée à adopter, en accord notamment avec les agences des Nations unies, les mesures nécessaires pour garantir la fiabilité des activités d'audit réalisées par les organismes des Nations unies. Pour les députés, **les exigences en matière de contrôle concernant la gestion indirecte des fonds européens doivent être aussi strictes que celles applicables à la gestion partagée**.

D'une manière générale, les députés déplorent le caractère général des rapports fournis par les Nations unies, qui ne comportent pas toutes les informations requises concernant les résultats. Ils invitent la Commission à veiller à ce que les rapports des Nations unies contiennent des **informations suffisantes** concernant le bilan des projets (en termes de résultats et d'impact). Parallèlement, les députés déplorent les difficultés rencontrées par la Cour des comptes européenne pour accéder aux informations relatives aux actions menées par les partenaires des Nations unies. Or, **la Cour doit pouvoir avoir accès à ces informations**, de manière à se conformer à la clause de vérification contenue dans l'accord-cadre financier et administratif.

Se félicitant de l'issue positive des discussions menées avec le programme alimentaire mondial (PAM) et le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF), à la suite desquelles ceux-ci ont modifié leur réglementation de manière à mettre leurs rapports d'audit interne à la disposition de la DG ECHO, les députés invitent ECHO à mener sans attendre des négociations similaires avec les autres agences des

Nations unies de façon à obtenir un accès facile et sans formalités excessives à leurs rapports d'audit interne. De la même manière, les députés se félicitent des efforts du groupe de travail sur "l'obligation de rendre compte et le contrôle des aides en cas de catastrophes" créé dans le cadre de l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) et encouragent ce dernier à aboutir rapidement.

Les députés soulignent au passage que les révélations relative au **détournement de fonds des Nations unies destinés à l'aide humanitaire et aux activités de développement par le gouvernement nord coréen**, fin 2006, ont suscité une vague de critiques concernant le manque de transparence, de responsabilité, d'efficacité et d'efficacités dans la gestion des fonds par les Nations unies. Ils regrettent ainsi qu'aucun progrès notable n'ait été accompli en ce qui concerne la réforme des Nations unies en matière de transparence et de responsabilité et invitent la haute représentante de l'Union à accorder la priorité à cette question.

Efficacité et efficience de la mise en œuvre de l'aide humanitaire de l'Union gérée par ECHO : les députés appellent au respect de la diversité des acteurs dans le cadre du financement et de la mise en œuvre des programmes humanitaires européens – Nations unies, Mouvement international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge, ONG – étant donné que les catastrophes ont fréquemment un caractère transnational et nécessitent des réactions multilatérales et coordonnées. Ils encouragent le travail de renforcement des capacités des acteurs locaux, tout en soulignant la nécessité d'une **évaluation minutieuse et cohérente des besoins** en matière humanitaire de manière à ce qu'ECHO réponde au critère essentiel qui consiste à se fonder strictement sur les besoins des bénéficiaires.

Les partenaires au contrat-cadre de partenariat : les députés déplorent la complexité des procédures administratives d'accès, les charges administratives excessives, particulièrement élevées pour les ONG, et les difficultés face aux audits par manque de ressources humaines. Ils plaident pour une adaptation des outils utilisés aux logiques du secteur humanitaire et aux besoins locaux. Ils saluent les efforts consentis par ECHO pour promouvoir l'utilisation d'approches innovantes telle que la "*cash-based approach*" (transferts inconditionnels qui ciblent les groupes les plus vulnérables et favorisent les marchés locaux).

Constatant que la plupart des critiques des audits menés concernaient les marchés publics, les députés demandent la mise en place de procédures de marchés plus solides et assorties d'une documentation adaptée. Plusieurs mesures sont suggérées aux partenaires au contrat-cadre à cet effet : i) mise en place de mécanismes de contrôle interne adéquats, ii) amélioration des systèmes d'imputation des coûts financiers et renforcement de la transparence, iii) amélioration des systèmes comptables, iv) amélioration des normes de qualité, v) mise en place d'une procédure de gestion des risques pour l'ensemble de l'organisation, v) lutte contre la fraude et la corruption.

Les députés soulignent également la nécessité de régler **la question de la sous-traitance** de certaines actions confiées aux partenaires et de leur contrôle.

Les députés réclament en outre:

- une meilleure association des bénéficiaires à la planification et à la gestion de l'aide ;
- la mise en place d'un mécanisme formel pour transmettre les plaintes/observations du bénéficiaire au partenaire ;
- une amélioration du suivi de la distribution de l'aide.

Questions budgétaires : les députés soulignent que le budget d'ECHO est fréquemment renforcé, aussi bien par le recours à la réserve pour aides d'urgence que par des virements provenant d'autres lignes budgétaires du chapitre du FED. Pour les députés, **ces rallonges budgétaires constituent un problème structurel**. Il faut établir un budget réaliste, affectant des dotations aux catastrophes naturelles ou aux actions humanitaires sur la base de l'expérience répétée en matière de dépenses au cours des précédents

exercices. L'UE est donc appelée à renforcer sa capacité de réaction face à la multiplication des catastrophes naturelles majeures et à offrir à la politique humanitaire **un budget plus réaliste** afin d'éviter son sous-financement chronique. Ils se félicitent de la récente communication de la Commission sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020 qui prévoit une augmentation du budget de l'instrument d'aide humanitaire, soit 6,4 milliards EUR pour cette période (c'est-à-dire une moyenne annuelle de 915 millions EUR contre 813 millions EUR pour 2007-2013) et qui prévoit l'augmentation de la réserve d'aide d'urgence pour cette même période à 2,5 milliards EUR. Ils demandent à la Commission de faire en sorte que ces fonds restent essentiellement destinés aux besoins humanitaires urgents.

De même, ils demandent :

- à ce que le budget de l'UE soutienne des actions visant à **anticiper les catastrophes, à s'y préparer, à les prévenir et à y réagir plus rapidement** ainsi que des mesures visant à permettre de lancer de manière plus souple des actions de développement pour sortir des situations de crise ;
- davantage de moyens pour assurer la continuité de l'aide lors des phases de transition entre urgence et développement ;
- prévoir des budgets spécifiques pour les enfants, les femmes enceintes et les mères de jeunes enfants en leur fournissant des aliments, des vêtements, des moyens d'évacuation et de transport, de même que des équipements médicaux ;
- le renforcement des capacités des institutions locales et une forte participation des ONG et des associations locales dans les phases de planification et de mise en œuvre ;
- le renforcement de la visibilité des actions financées par ECHO ;
- des orientations plus claires pour garantir la transparence et faire en sorte que les consortiums n'influent pas dans un sens défavorable sur la diversité de la communauté des ONG, en particulier les petites et moyennes organisations.

Nécessité d'assurer la viabilité, la cohérence et la complémentarité : d'une manière générale, les députés soulignent l'importance d'associer aide d'urgence, réhabilitation et développement (LRDD), de façon à renforcer les liens entre ces différentes étapes et à garantir un passage en douceur de l'aide humanitaire à l'aide au développement. Ils soulignent qu'il **reste encore beaucoup à faire pour améliorer la coordination, l'efficacité, l'efficacé et la cohérence de la LRDD**. C'est pourquoi, ils appellent ECHO à se concentrer davantage sur la viabilité des actions humanitaires et à développer la capacité d'adaptation des populations à risque grâce à des mesures de renforcement des capacités, de formation et de sensibilisation du public. ECHO est également appelée à examiner avec attention **les éventuelles incidences négatives de l'aide humanitaire** (une aide alimentaire trop importante peut décourager la production alimentaire locale). Il faut donc agir en cohérence et en complémentarité tant sur le plan politique que sur le plan pratique en matière de gestion de la phase humanitaire vers la phase de développement. Ils estiment au passage que la grave crise alimentaire que traverse actuellement la Corne de l'Afrique est la conséquence tragique de ce manque de cohérence.

Haïti et le Pakistan : les députés reviennent enfin sur les deux plus grandes catastrophes de 2010: Haïti et les inondations au Pakistan. Ils rappellent qu'ECHO a alloué 122 millions EUR à Haïti et 150 millions EUR au Pakistan, et que l'aide humanitaire allouée au Pakistan par ECHO a constitué l'intervention la plus importante jamais menée en l'espace d'une année. Ils reconnaissent la nécessité de travailler sous la houlette du Bureau de coordination des affaires humanitaires des Nations unies (OCHA) mais déplorent que les expériences menées en Haïti et au Pakistan aient mis en évidence le manque criant de capacité de coordination d'OCHA.

Ils soulignent également que **ces deux catastrophes ont révélé qu'il restait encore beaucoup à faire pour améliorer l'efficacité, l'efficacé et la coordination et pour renforcer les processus d'appropriation et de responsabilité**.

Par ailleurs, ils déplorent le fait que la Commission n'ait pas fourni au Parlement les rapports narratifs et financiers définitifs des partenaires d'ECHO sur la mise en œuvre des actions humanitaires en Haïti et au Pakistan. Ils annoncent qu'ils mandateront une délégation en Haïti au vu des problèmes signalés dans le cadre de l'aide accordée à ce pays.