Aide humanitaire de l'Union: période 1992-1995. Rapport spécial 2/97 Cour des comptes

1997/2040(COS) - 20/02/1997 - Document de base non législatif

OBJECTIF : présentation du rapport spécial de la Cour des Comptes relatif aux aides humanitaires de l'Union entre 1992 et 1995. CONTENU : La Cour des Comptes a entrepris en 1994 une enquête ayant pour objectif : 1) d'apprécier la clarté de la politique de l'Union en matière d'aide humanitaire (ses buts et les moyens à mettre en oeuvre), 2) d'examiner la cohérence et la complémentarité des divers instruments mobilisés, 3) d'établir si la Commission disposait de moyens adaptés à la mise en oeuvre de cette aide, 4) de vérifier la mise en place effective de procédures aptes à rendre compte, dans de bonnes conditions, des actions engagées ainsi que des résultats obtenus. 1) En ce qui concerne la clarté de la politique d'aide humanitaire de l'Union : la Cour estime que la Commission, qui dispose d'un poids financier et d'une expérience solide en matière d'aide humanitaire, a eu une approche parcellaire des problèmes. Jusqu'à la fin 1995, l'aide humanitaire (urgence, réfugiés, réhabilitation, reconstruction, coordination avec les Etats membres, coopération avec les Nations unies, acheminement de l'aide,...) n'était intégrée dans aucune stratégie globale. Il manquait un document stratégique reliant plus ou moins étroitement toutes les actions humanitaires. C'est pourquoi, la Cour suggère qu'un document de politique générale soit adopté, sorte de "charte de l'aide humanitaire" qui renforcerait la cohésion interne des actions engagées par les différents services de la Commission et jetterait les bases d'une meilleure cohérence entre les interventions de l'Union et celles des Etats membres. 2) En ce qui concerne la cohérence et la complémentarité des aides de l'Union et celles des Etats membres, la Cour estime qu'elles sont loin de répondre aux dispositions du Traité et aux diverses résolutions du Conseil adoptées dans ce domaine. Ce manque de cohérence peut s'expliquer par la prudence excessive démontrée par les administrations nationales responsables dont les initiatives sur le terrain sont souvent sans grands effets. 3) En ce qui concerne l'adéquation des moyens mis en oeuvre, la Cour rappelle qu'ECHO (Office européen d'aide humanitaire) avait été créé pour répondre efficacement aux crises humanitaires survenant dans le monde. Le mandat qui lui avait été assigné avait 4 objectifs majeurs : concentration des responsabilités administratives de gestion de l'aide ; accroissement des capacités d'intervention de l'Union ; amélioration de la coordination avec les autres donateurs publics et privés de l'Union ; mobilisation de ressources en cas de crises de grande ampleur. - Pour ce qui est de la concentration des responsabilités administratives, la Cour précise qu'en 1995, ECHO se trouvait au plan interne, entouré de services dont la coordination était difficile et finançait des actions qui parfois chevauchaient celles d'autres services. Les procédures administratives des divers services de la Commission n'étaient pas unifiées et ECHO demeurait le seul service à appliquer le système du "Contrat Cadre de Partenariat" (CCP) (système de collaboration structurée avec les partenaires de l'aide humanitaire, basé sur un accord fixant les modalités d'octroi des financements d'ECHO et les procédures à suivre, tant du point de vue opérationnel quefinancier). -En matière d'accroissement des capacités d'intervention, la Cour remarque que la Commission n'a pas pu doter ECHO d'effectifs qualifiés pour faire face à sa mission (notamment des agents de terrain chargés de réaliser le suivi des plans globaux). -En ce qui concerne l'amélioration de la coordination avec les autres donateurs, la Cour signale que les modalités pratiques de collaboration entre la Commission et les Nations unies restent fragiles et instables. Elle suggère qu'un accord global soit conclu pour garantir la cohérence, la stabilité et la clarté des relations entre l'agence communautaire et celle des Nations Unies. En outre, le CCP d'ECHO devrait mieux tenir compte des réalités opérationnelles de ce type d'organisation. -Enfin, en matière de ressources de grande ampleur, la Cour signale que dans un climat particulièrement tendu, la Commission est parvenue à mobiliser plus de 2 milliards d'Ecus en collaboration avec de nombreux partenaires et dans un délai relativement bref (ex.: crise des Grands Lacs). 4) En matière d'évaluation, la Cour signale que la Commission n'a jamais donné la possibilité aux évaluateurs d'examiner le fonctionnement de ses services. En outre, les évaluations de la Commission ne sont pas conduites dans la perspective d'une appréciation globale des plans globaux d'intervention. Il faut donc que la Commission mette en place un dispositif susceptible de rendre compte de la substance et des effets réels des aides humanitaires. En conclusion, la

Cour des Comptes estime que l'organisation institutionnelle des aides humanitaires devrait être revue notamment par la fixation de grands principes gouvernant l'aide humanitaire européenne au sens large. La Cour s'interroge notamment sur la question de savoir si les sources de financement ne devraient pas être dissociées de la mise en oeuvre effective des actions. Elle suggère, à cet égard, une nouvelle répartition des tâches dans laquelle: - la Commission se réserverait l'analyse des crises, l'approbation des plans d'intervention et la gestion des crédits (budgétaires ou des FED), - un autre organisme, à caractère opérationnel, se chargerait de la mise en oeuvre, du suivi et de l'évaluation des projets. Cet office, à créer, serait régi par des règles de fonctionnement fixées statutairement et devrait répondre de ses tâches devant un conseil de surveillance ayant un réel pouvoir de censure.