

FR

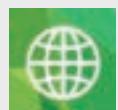
2014

n°

13

Rapport spécial

## **L'aide à la réhabilitation apportée par l'UE à la suite du tremblement de terre en Haïti**



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

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

Tél. +352 4398-1

Courriel: [eca-info@eca.europa.eu](mailto:eca-info@eca.europa.eu)  
Internet: <http://eca.europa.eu>

Twitter: @EUAuditorsECA  
YouTube: EUAuditorsECA

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

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2014

ISBN 978-92-872-0820-0  
doi:10.2865/58795

© Union européenne, 2014  
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

*Printed in Luxembourg*

Rapport spécial

## L'aide à la réhabilitation apportée par l'UE à la suite du tremblement de terre en Haïti

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

# Table des matières

02

Points

## Glossaire et acronymes

### I-VII Synthèse

#### 1-11 Introduction

1-3 Haïti est un État fragile

4-5 Le tremblement de terre de 2010 a fortement aggravé la situation

6-7 La délégation de l'UE a elle aussi été durement touchée

8-11 Malgré la réaction internationale, la réhabilitation a constitué un véritable défi

### 12-17 Étendue et approche de l'audit

#### 18-63 Observations

18-27 La Commission a répondu aux besoins prioritaires en matière de réhabilitation

19-21 Les besoins en matière de réhabilitation ont été correctement définis

22-24 L'aide à la réhabilitation apportée par l'UE s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie cohérente

25-27 La répartition des tâches entre la Commission et les autres grands donateurs était appropriée, mais la coordination a été difficile à assurer lors de la mise en œuvre

28-40 Bien que la Commission ait fait quelque effort, l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement n'étaient pas suffisamment liés

30-32 La Commission a utilisé des instruments différents de manière flexible

33-35 La coordination au sein de la Commission n'était pas optimale

36-40 Les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement étaient bien pensés s'agissant de la conception des différents programmes de réhabilitation, mais parfois difficiles à établir dans la pratique

## Table des matières

- 41-63    **La Commission n'a pas suffisamment veillé à ce que l'aide de l'UE à la réhabilitation soit mise en œuvre de manière efficace**
- 42-54    **La plupart des programmes ont connu des retards et certains n'ont permis de réaliser que des progrès limités**
- 55-58    **Certains risques importants n'ont pas été gérés de manière satisfaisante**
- 59-63    **Le suivi s'appuyait sur un cadre approprié, mais des ressources insuffisantes y ont été consacrées**

### 64-68    **Conclusions et recommandations**

**Annexe I — Liste des programmes examinés**

**Annexe II — Méthode de notation**

**Annexe III — Notation des programmes**

### **Réponses de la Commission et du SEAE**

# Glossaire et acronymes

04

## **ABG:** appui budgétaire général

Les programmes d'ABG consistent généralement en un ensemble de mesures de soutien, notamment le versement de fonds, les mesures de renforcement des capacités, le dialogue avec le pays partenaire et l'établissement de conditions pour le décaissement des fonds.

## **BCAH:** Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies

## **BID:** Banque interaméricaine de développement

## **BM:** Banque mondiale

## **CAED:** cadre de coordination de l'aide externe au développement d'Haïti

## **CIRH:** Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti

## **DG ECHO:** direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile

Son mandat consiste notamment à sauver et à préserver des vies, à prévenir et à atténuer les souffrances humaines et à préserver l'intégrité et la dignité humaine des populations confrontées à des catastrophes naturelles ou d'origine humaine. Elle fournit une aide humanitaire et soutient la réhabilitation à court terme, la prévention des catastrophes et la préparation à ces dernières.

## **Dipecho:** programme de préparation aux catastrophes de la DG ECHO (*Disaster Preparedness ECHO*)

La DG Aide humanitaire et protection civile (DG ECHO) a lancé son programme de préparation aux catastrophes, Dipecho, en 1996. Ce programme s'adresse aux communautés vulnérables qui vivent dans les principales régions menacées par les catastrophes naturelles dans le monde. Les programmes financés par Dipecho portent généralement sur la formation, le renforcement des capacités, la sensibilisation, les dispositifs d'alerte précoce et les mesures de planification et de prévision. L'aide est acheminée par des organismes d'aide et des ONG travaillant dans les régions concernées.

## **EuropeAid:** direction générale du développement et de la coopération

EuropeAid met en œuvre toute une série d'instruments d'assistance extérieure de la Commission financés par les FED et le budget général (y compris l'ICD). EuropeAid assure la gestion de presque toutes les interventions relevant des FED.

## **FED:** Fonds européen de développement

Le FED est le principal instrument d'aide de l'UE en matière de coopération au développement dans les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et les pays et territoires d'outre-mer (PTOM). L'accord de partenariat, signé à Cotonou le 23 juin 2000 pour une durée de vingt ans («l'accord de Cotonou»), constitue actuellement le cadre des relations de l'Union européenne avec les États ACP et les PTOM. Son objectif premier est la réduction et, à terme, l'éradication de la pauvreté.

## **FMI:** Fonds monétaire international

**FPI:** service des instruments de politique étrangère

Le service des instruments de politique étrangère (FPI) de la Commission, créé le 1<sup>er</sup> janvier 2011, relève directement du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Les dépenses gérées par le FPI concernent principalement des actions mises en œuvre dans le cadre: a) de la politique étrangère et de sécurité commune; b) de l'instrument de stabilité; c) des missions d'observation des élections; d) de l'instrument pour les pays industrialisés.

**G12:** groupe des 12 donateurs

Le groupe des 12 donateurs (G12) comprend le Brésil, le Canada, la France, le Japon, la Norvège, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la Banque interaméricaine de développement (BID), la Banque mondiale, le Fonds monétaire international (FMI), les Nations unies et la Commission européenne. Il est présidé par le directeur adjoint de la Minustah en sa qualité de coordonnateur humanitaire. La délégation de l'UE a assuré la présidence par intérim en 2013.

**GFP:** gestion des finances publiques**IAS:** service d'audit interne

Le service d'audit interne est une direction générale de la Commission. Il est dirigé par l'auditeur interne de celle-ci et rend compte au comité de suivi des audits de l'institution. Sa mission consiste à fournir, en toute indépendance, l'assurance que les systèmes de contrôle interne sont efficaces et à assister la Commission en formulant des avis, des conseils et des recommandations.

**ICD:** instrument de coopération au développement

Lancé en janvier 2007, l'instrument de coopération au développement permet de fournir des aides, notamment par l'intermédiaire: i) de programmes géographiques avec des pays partenaires d'Amérique latine, d'Asie, d'Asie centrale, du Moyen-Orient et avec l'Afrique du Sud pour soutenir des actions dans de nombreux domaines (par exemple, l'éducation, la santé, la cohésion sociale et l'emploi, la gouvernance, la démocratie, les droits de l'homme, l'assistance en situation d'après-crise et les États fragiles); ii) de cinq programmes thématiques concernant l'investissement dans le capital humain, l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, les acteurs non étatiques et les autorités locales, l'amélioration de la sécurité alimentaire, ainsi que la coopération dans le domaine de la migration et de l'asile. 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).

**Instrument de stabilité:** créé en 2007, l'instrument de stabilité est censé constituer un mécanisme rapide et flexible permettant de prévenir les conflits, de soutenir la stabilisation politique après un conflit et d'assurer un prompt redressement après une catastrophe naturelle. 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).

**LRRD:** liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (*Linking Relief, Rehabilitation and Development*)

## Glossaire et acronymes

**Minustah:** Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti

**ONG:** organisation non gouvernementale

**PDNA:** évaluation des besoins postcatastrophe (*Post Disaster Needs Assessment*)

**PIB:** produit intérieur brut

**RNB:** revenu national brut

**RRC:** réduction des risques de catastrophe

La RRC est une approche systématique pour le recensement, l'évaluation et la réduction des risques de catastrophes. Elle vise à réduire, sur le plan socio-économique, la vulnérabilité aux catastrophes, ainsi qu'à gérer les dangers environnementaux et autres qui les déclenchent.

**ROM:** suivi axé sur les résultats (*Results Oriented Monitoring*)

Le système de suivi axé sur les résultats a été établi par EuropeAid, en 2000, pour renforcer le suivi, l'évaluation et la transparence de l'aide au développement. Il se fonde sur des missions d'évaluation sur place ciblées et de courte durée, réalisées par des experts externes. Il repose sur une méthode cohérente et bien structurée, comportant cinq critères: la pertinence, l'efficience, l'efficacité, l'incidence et la durabilité potentielles.

**SEAE:** Service européen pour l'action extérieure

Le SEAE a été créé le 1<sup>er</sup> décembre 2010. Conjointement avec les services de la Commission compétents, il élabore les décisions de celle-ci relatives aux dotations par pays, les documents de stratégie par pays et par région, ainsi que les programmes indicatifs nationaux et régionaux dans le cadre du cycle de programmation prévu pour la plupart des instruments concernant l'action extérieure.

# Synthèse

**I**Haïti est l'un des États les plus fragiles au monde, et le tremblement de terre qui a frappé le pays le 12 janvier 2010 a fortement aggravé la situation. Il a fait de nombreuses victimes humaines et provoqué des dégâts considérables. Il a eu de graves conséquences pour l'économie nationale et a fortement diminué la capacité, déjà insuffisante, de l'administration à fournir des services de base à la population.

**II**La Cour a vérifié si l'aide à la réhabilitation apportée par l'UE à Haïti à la suite du tremblement de terre avait été planifiée et mise en œuvre de manière satisfaisante.

**III**La Cour estime, en conclusion, que l'aide à la réhabilitation apportée par l'UE à la suite du tremblement de terre de 2010 en Haïti a été globalement bien planifiée, mais que les programmes n'ont pas été mis en œuvre de manière suffisamment efficace. À l'instar des autres donateurs, la Commission s'est heurtée à de sérieux obstacles qui ont compromis ses efforts de soutien à la réhabilitation. Elle a dû relever le lourd défi consistant à gérer son aide en partenariat avec des autorités nationales chancelantes (afin d'encourager l'appropriation et de contribuer à l'émergence d'un gouvernement qui fonctionne), tout en veillant à assurer une aide rapide. Cependant, la Commission aurait pu améliorer la gestion de certains facteurs dont elle avait le contrôle.

**IV**La Commission a répondu aux besoins prioritaires en matière de réhabilitation. Après le tremblement de terre de 2010, la Commission a, conjointement avec les autres grands donateurs, correctement défini les principaux besoins en matière de réhabilitation et adopté une stratégie de coopération cohérente, qui tenait compte des nouveaux défis auxquels le pays était confronté, tout en continuant à soutenir le développement économique à long terme. Les tâches ont été bien réparties entre les donateurs, mais la coordination s'est avérée difficile à assurer lors de la mise en œuvre.

## V

Bien que la Commission ait déployé des efforts, l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement n'étaient pas suffisamment liés. La Commission a utilisé avec souplesse toute une série d'instruments complémentaires et a conçu différents programmes de réhabilitation pour établir un lien entre celle-ci, l'aide d'urgence et le développement. Toutefois, la DG ECHO et EuropeAid ne disposaient pas d'une stratégie commune claire pour le pays, qui aurait permis d'optimiser les synergies et d'assurer une transition en douceur entre leurs activités respectives. La faiblesse de l'administration nationale et le manque d'engagement du gouvernement en faveur des réformes ont constitué des obstacles majeurs à une réhabilitation efficace et à la création de conditions favorables à un développement durable.

## VI

La Commission n'a pas suffisamment veillé à ce que l'aide de l'UE à la réhabilitation soit mise en œuvre de manière efficace. Dix des treize programmes examinés par la Cour ont permis d'obtenir les réalisations prévues, ou le permettront probablement, quoique tardivement dans presque tous les cas. Pour trois programmes, dont le programme d'appui budgétaire général du 10<sup>e</sup> FED, les progrès réalisés ont été limités. Même si elle était bien consciente de la difficulté de la situation, la Commission n'a pas géré de manière satisfaisante certains risques pesant sur la mise en œuvre de ses programmes et sur la réalisation de leurs objectifs. Le suivi des programmes était fondé sur un cadre approprié, mais la Commission et le SEAE n'ont pas pris de mesures en temps opportun pour accroître les ressources de la délégation de l'UE, qui n'avait guère la capacité de réaliser des visites sur place. Cela aurait été particulièrement utile dans une situation évoluant rapidement.

**VII**

La Cour recommande à la Commission, durant les opérations menées dans un contexte postcatastrophe ou de situation de fragilité:

- d'améliorer la gestion des risques;
- d'adopter une stratégie commune pour établir des liens et créer des synergies entre l'aide d'urgence, l'aide à la réhabilitation et l'aide au développement;
- de privilégier, en cas d'octroi d'un appui budgétaire, les fonctions et les réformes essentielles en matière de gestion des finances publiques et de prévoir, le cas échéant, des mesures à plus court terme pour protéger les fonds de l'UE contre le gaspillage, les pertes et l'inefficacité;
- de mettre en place des procédures de continuité des activités prévoyant des dispositions pour le redéploiement du personnel d'intervention.

## Haïti est un État fragile

### 01

Au XVIII<sup>e</sup> siècle, Haïti, était l'un des principaux producteurs de canne à sucre et l'une des régions les plus prospères au monde. Cependant, depuis son indépendance, obtenue en 1804<sup>1</sup>, le pays a été durement éprouvé par les conflits ethniques, les longues périodes d'anarchie et l'instabilité politique. Les dictatures qui se sont succédé durant la seconde moitié du XX<sup>e</sup> siècle<sup>2</sup> étaient entachées par une répression criminelle et un pillage des richesses du pays. Aujourd'hui, Haïti est devenu un État fragile (voir encadré 1).

### 02

La situation politique et les conditions de sécurité restant instables, la Mission des Nations unies pour la stabilisation en Haïti (Minustah) a été déployée à la fin de 2004<sup>3</sup>. À la suite des émeutes provoquées par le prix des denrées alimentaires en 2008, le pays est resté sans gouvernement stable jusqu'à l'arrivée de Laurent Lamothe au poste de premier ministre, en mars 2012. Les conditions de sécurité se sont améliorées, mais la criminalité continue d'avoir une incidence négative sur le développement.

## 03

Haïti reste l'un des pays les plus pauvres au monde<sup>4</sup>. Plus de la moitié de la population<sup>5</sup> vit dans une pauvreté extrême, avec moins de 1,25 dollar des États-Unis (USD) par jour. L'espérance de vie est de 62 ans, soit 12 ans de moins que la moyenne de l'Amérique latine. Près de la moitié de la population est analphabète, 20 % des enfants souffrent de malnutrition et 30 % d'entre eux n'ont pas accès à des sources d'eau propre<sup>6</sup>. Haïti enregistre le plus fort taux d'infection par le VIH/sida de l'Amérique latine<sup>7</sup>.

- 1 En 1791, la population esclave de la colonie française a déclenché une insurrection qui a conduit à l'indépendance en 1804 et, deux ans plus tard, à la création de la première république noire indépendante. En 1844, l'île a été partagée en deux États, Haïti et la République dominicaine.
- 2 Depuis 1949, Haïti a été dirigée par plusieurs dictateurs: Paul Magloire, suivi de François Duvalier (dit «Papa Doc») puis du fils de ce dernier, Jean-Claude (dit «Baby Doc»).
- 3 Le départ de la Minustah n'est pas prévu avant 2016, année au cours de laquelle une reconfiguration et une consolidation de la mission doivent avoir lieu.
- 4 En 2012, le RNB par habitant d'Haïti (calculé suivant la méthode Atlas de la Banque mondiale) s'élevait à 760 dollars des États-Unis (USD), contre 8 981 USD de RNB par habitant en moyenne pour l'Amérique latine et les Caraïbes.
- 5 Haïti compte près de dix millions d'habitants.
- 6 Sources: Banque mondiale — Indicateurs de développement dans le monde 2011 et 2012; Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) — Rapport mondial sur le développement humain; CIA — *World Factbook*.
- 7 La prévalence du VIH/sida dans la population âgée de 15 à 49 ans atteint 2,2 % (ministère de la santé publique et de la population, déclaration d'engagement sur le VIH/sida: rapport de situation nationale, mars 2012).

### Encadré 1

#### Définition d'un État fragile

Selon la Commission, la notion de fragilité s'applique à des structures faibles ou défaillantes et à des situations dans lesquelles le contrat social est rompu du fait de l'incapacité ou du refus de l'État d'assurer ses fonctions de base et d'assumer ses obligations et responsabilités en ce qui concerne la fourniture de services, la gestion des ressources, l'État de droit, l'égalité d'accès au pouvoir, la sécurité et la sûreté de la population ainsi que la protection et la promotion des droits et libertés des citoyens.

Source: COM(2007) 643 final: Vers une réponse de l'UE aux situations de fragilité — s'engager pour le développement durable, la stabilité et la paix dans des environnements difficiles.

## Introduction

### Le tremblement de terre de 2010 a fortement aggravé la situation

#### 04

Le 12 juillet 2010, alors qu'Haïti ne s'était pas encore entièrement rétabli des effets des tempêtes de 2008, un tremblement de terre d'une magnitude de 7,0 sur l'échelle de Richter a frappé la capitale et ses alentours (voir la **carte**), faisant de nombreuses victimes humaines et provoquant des dégâts considérables<sup>8</sup>. Environ 230 000 personnes ont perdu la vie, ce qui représente autant de victimes qu'à la suite du tsunami dans l'océan Indien en 2004, mais concentrées dans un seul pays<sup>9</sup>. Le nombre de blessés a atteint 300 000, dont la moitié est constituée d'enfants. Le séisme a laissé environ 1,3 million de personnes sans toit à Port-au-Prince, et plus de 500 000 personnes ont fui la zone sinistrée pour se réfugier dans le reste du pays<sup>10</sup>. Les conditions sanitaires déplorables, qui se sont considérablement aggravées après le tremblement de terre, ont favorisé l'émergence d'une épidémie de choléra.

#### 05

De nombreux bâtiments de l'administration, dont le Palais national, des hôpitaux, des écoles et d'autres édifices publics, ont été détruits, et une grande partie des personnes qui y travaillaient a été tuée<sup>11</sup>. La capacité du gouvernement d'Haïti à fournir des services à la population a donc été sévèrement touchée. Le tremblement de terre ayant frappé la région la plus active du pays sur le plan économique, il a eu des conséquences graves sur la croissance du revenu national brut (RNB)<sup>12</sup> et la perception des recettes fiscales. Les ressources budgétaires du Trésor public étaient insuffisantes pour remettre l'administration nationale en état de fonctionnement et pour payer les fonctionnaires.

### La délégation de l'UE a elle aussi été durement touchée

#### 06

La délégation de l'UE a été durement touchée par le tremblement de terre: un membre de son personnel a perdu la vie, le chef de la délégation a dû être hospitalisé et la majorité des employés a subi un traumatisme ou souffert d'autres problèmes psychologiques. Dans les 48 heures qui ont suivi la catastrophe, 30 fonctionnaires ont été rapatriés vers Bruxelles ou évacués en République dominicaine. Le bâtiment abritant la délégation de l'UE était inutilisable et la communication avec Bruxelles pratiquement impossible. De nombreux dossiers ont été endommagés ou perdus.

#### 07

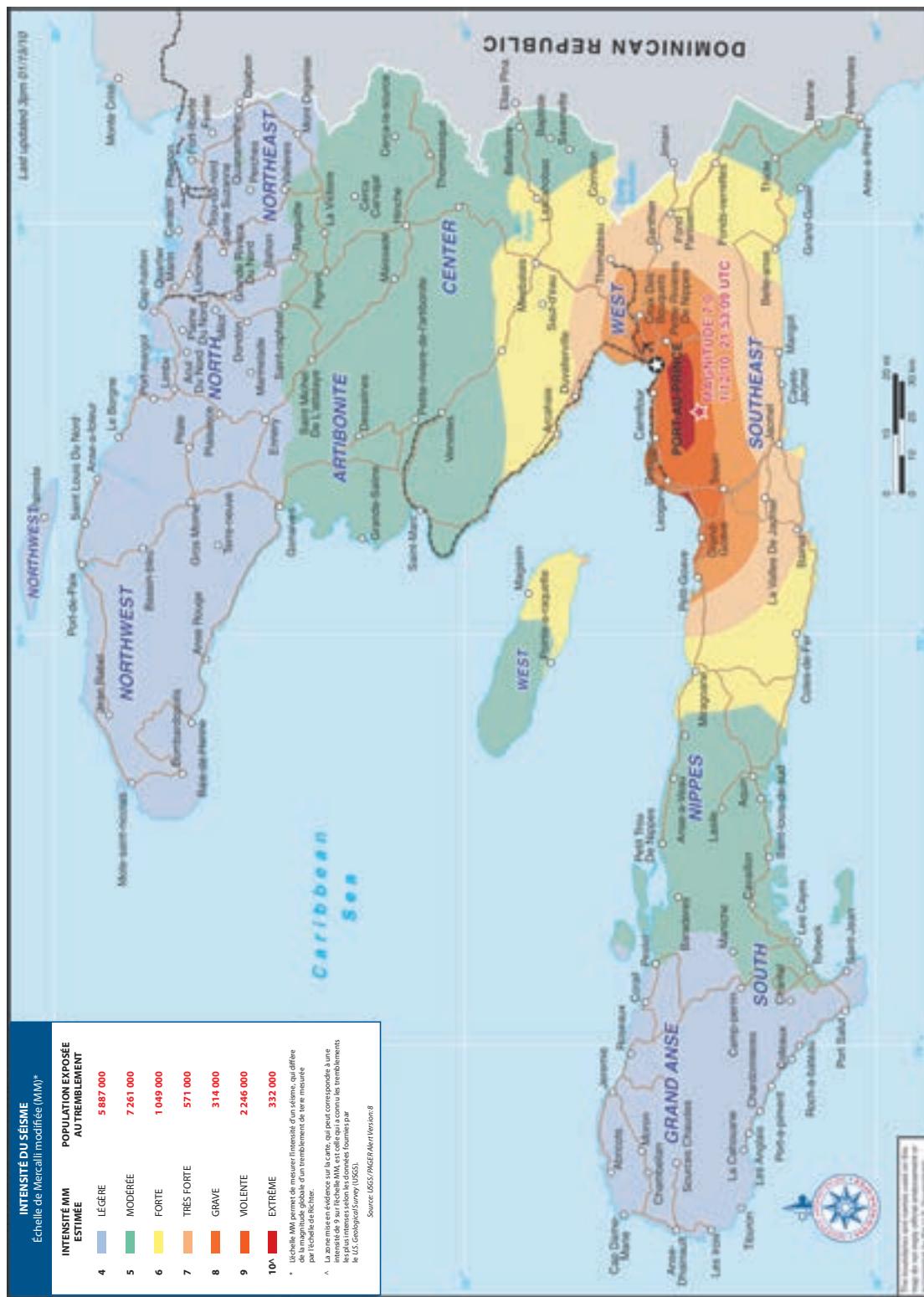
Certains fonctionnaires sont retournés sur place quelques semaines après, mais les nombreux changements de postes d'encadrement et les longues périodes sans chef de délégation ont fortement affecté les capacités opérationnelles de la délégation de l'UE pendant très longtemps.

- 8 Le tremblement de terre du 12 janvier 2010 a frappé les villes de Port-au-Prince, Léogâne et Jacmel, endommageant le port, l'aéroport et les principales routes.
- 9 Comité permanent interorganisations, *Inter-agency real-time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake; 31 août 2010*.
- 10 Évaluation des besoins postcatastrophe (*Post Disaster Needs Assessment — PDNA* — mars 2010).
- 11 Selon les estimations du gouvernement, 105 000 maisons ont été détruites, 208 000 ont été endommagées et 60 % des hôpitaux de Port-au-Prince et des environs, ainsi que 5 000 écoles, ont été dévastés. Environ trois millions de personnes ont été touchées par le tremblement de terre. Son incidence financière est estimée à 7,8 milliards d'USD, soit autant que le PIB total d'Haïti en 2009.
- 12 Après une période de croissance relativement constante entre 2005 et 2009, le PIB a chuté de 5,4 % à la suite du tremblement de terre.

# Introduction

## Carte

### Région touchée par le tremblement de terre du 12 janvier 2010



Source: Agence américaine pour le développement international (USAID).

## Introduction

### Malgré la réaction internationale, la réhabilitation a constitué un véritable défi

#### 08

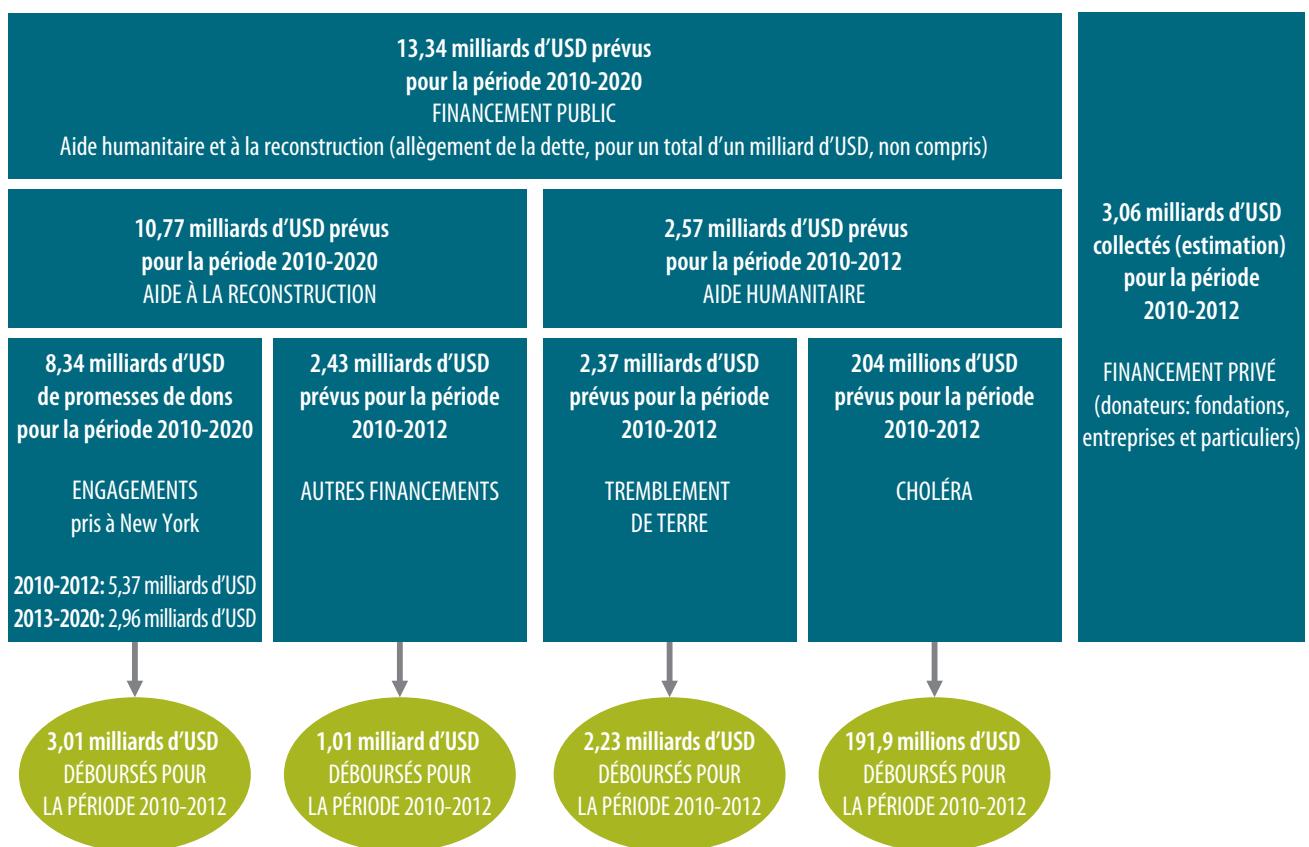
Directement après la catastrophe, plusieurs centaines d'organisations internationales, de pays et de particuliers du monde entier ont cherché à répondre aux besoins humanitaires les plus

pressants<sup>13</sup>. Le Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies (BCAH) a lancé un «appel éclair» qui a permis de collecter 575 millions d'USD en 72 heures. À la fin de 2012, les donateurs du secteur public avaient distribué 2,23 milliards d'USD en aide humanitaire, ainsi que 192 millions d'USD pour lutter contre l'épidémie de choléra (voir **graphique** ci-après). En outre, les contributions versées aux agences de l'ONU et aux ONG par des donateurs privés sont estimées à 3 milliards d'USD<sup>14</sup>.

- 13 Les organisations internationales établies de longue date en Haïti (la Croix-Rouge et les grandes ONG) ont pu apporter une réponse immédiate et, en mai 2010, plus de 1 000 organisations internationales avaient fourni une aide humanitaire.
- 14 Bureau de l'envoyé spécial de l'ONU en Haïti, *International Assistance To Haiti Key Facts As Of December 2012*.

### Graphique

#### Fonds collectés et déboursés en soutien à Haïti (situation en décembre 2012)



Source: bureau de l'envoyé spécial de l'ONU en Haïti, sur la base des informations fournies par les donateurs et de données accessibles au public.

## Introduction

### 09

Le 31 mars 2010, à New York, les Nations unies ont organisé une conférence internationale des donateurs intitulée «Vers un nouvel avenir pour Haïti», afin de mobiliser le soutien international en faveur de la reconstruction et du développement ultérieur du pays. Les donateurs ont accepté de soutenir le «Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti» (PARDH) du gouvernement et de fournir une assistance au redressement à moyen et à long terme dans le but de «mieux reconstruire»<sup>15</sup>. Lors de la conférence, 55 donateurs se sont engagés à verser 5,37 milliards d'USD pour la période 2010-2012, et 2,96 milliards d'USD pour l'année 2013 et au-delà. En outre, plusieurs pays ont décidé d'annuler la dette d'Haïti pour un montant cumulé d'un milliard d'USD<sup>16</sup>.

### 10

L'Union européenne était l'un des principaux donateurs. Elle s'est engagée à apporter une contribution totale de 1,23 milliard d'euros. Celle-ci se composait des contributions de la Commission (460 millions d'euros)<sup>17</sup>, de 18 États membres et de la Banque européenne d'investissement à la réhabilitation et au développement du pays<sup>18</sup>. La Commission a également fourni une aide humanitaire par l'intermédiaire de sa direction générale de l'aide humanitaire et de la protection civile (DG ECHO). La DG ECHO y a alloué au total 232 millions d'euros entre 2010 et 2013<sup>19</sup>.

### 11

Malgré le caractère colossal de l'aide financière et de l'effort international, le pays reste confronté à des défis de taille. Il a fallu bien trop de temps pour déblayer les décombres, qui causaient, entre autres problèmes, un ralentissement des opérations de construction<sup>20</sup>. Le nombre de personnes qui vivaient toujours sous des tentes à la fin de 2013 est estimé à 210 000, et aucun bâtiment ministériel n'a encore été complètement reconstruit. Le redressement est entravé par des problèmes structurels que le pays connaissait déjà avant 2010. L'administration publique n'est guère opérationnelle, ce qui constitue un obstacle majeur pour la prestation de services dans des secteurs comme la santé, l'éducation, l'eau et l'assainissement. La gestion déficiente des finances publiques rend difficiles l'optimisation des ressources et la prévention de la fraude et de la corruption. L'absence de cadastre, qui entraîne d'inévitables litiges fonciers, freine la reconstruction. La vulnérabilité extrême du secteur agricole face aux nombreux aléas naturels et le manque d'investissements pèsent sur la production alimentaire<sup>21</sup>.

15 Le principe sous-jacent au PARDH consistait non seulement à rétablir la situation qui prévalait avant le tremblement de terre, mais aussi à saisir l'occasion de la reconstruction pour traiter les principales causes, passées et présentes, de la vulnérabilité du pays.

16 La Belgique, l'Allemagne, l'Irlande, la France, l'Italie, les Pays-Bas, la Finlande et la Suède, entre autres.

17 Cette contribution, essentiellement financée par le FED, a ensuite été portée à 522 millions d'euros.

18 Pour la répartition par pays/institution voir [http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International\\_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf](http://www.lessonsfromhaiti.org/download/International_Assistance/5-ny-pledge-total.pdf)

19 Interventions du service d'aide humanitaire et de protection civile de la Commission européenne en Haïti — Deux ans après le tremblement de terre (2012); Fiche ECHO Haïti — avril 2013.

20 Voir par exemple «De l'urgence au relèvement — Soutenir la bonne gouvernance en Haïti après le séisme», Oxfam, 2011. L'un des problèmes les plus aigus était la lenteur du processus de déblaiement des décombres.

21 Du fait des différentes catastrophes qui ont frappé Haïti entre 1996 et 2010, le pays était déjà en situation de crise durable avant le tremblement de terre, avec une proportion de personnes sous-alimentées atteignant 57 % de la population.

# Étendue et approche de l'audit

## 12

La Cour a vérifié si l'aide à la réhabilitation apportée par l'UE à Haïti avait été planifiée et mise en œuvre de manière satisfaisante. L'audit a été centré sur trois questions principales:

- la Commission a-t-elle répondu aux besoins prioritaires en matière de réhabilitation?
- la Commission a-t-elle fait en sorte que l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement soient liés?
- la Commission a-t-elle mis en œuvre de manière suffisamment efficace l'aide à la réhabilitation apportée par l'UE?

## 13

L'audit a porté sur l'aide fournie à Haïti de 2010 à 2013 par la DG ECHO, la direction générale du développement et de la coopération (EuropeAid) et le service des instruments de politique étrangère (FPI).

## 14

Les travaux d'audit ont été réalisés entre mai et novembre 2013 et ont comporté:

- un examen de la stratégie de coopération avec Haïti du 10<sup>e</sup> FED et d'autres documents politiques clés;
- des entretiens avec des fonctionnaires de la Commission et du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) à Bruxelles;

- une visite à Haïti, du 26 août au 6 septembre 2013, au cours de laquelle les auditeurs de la Cour se sont entretenus avec des agents de la délégation de l'UE, ainsi qu'avec des représentants des autorités haïtiennes, des principaux partenaires internationaux du développement, des ONG et des organisations de la société civile, et ont visité des projets.

<sup>22</sup> De février 2010 à décembre 2012, la Commission a contracté des engagements pour 202 millions d'euros dans les domaines de la réhabilitation et de la réduction des risques de catastrophes. Les programmes figurant dans l'échantillon représentaient un total de 141 millions d'euros. Sur ce montant, 81,1 millions d'euros avaient été payés au 31 décembre 2013.

<sup>23</sup> Lorsqu'un programme est mentionné dans les observations, sa référence dans les *annexes I* et *III* est précisée.

## 15

L'audit a également comporté l'examen de 13 programmes bénéficiant d'un concours de l'UE qui visaient à soutenir la réhabilitation et la réduction des risques de catastrophe (voir *annexe I*). Sur le plan financier, l'échantillon représente environ deux tiers des engagements contractés par la Commission dans ces deux domaines<sup>22</sup>. Les sept programmes financés par la DG ECHO ont été mis en œuvre dans les domaines du logement (abris), de l'eau, de l'assainissement, de la préparation aux catastrophes et de l'alimentation à Port-au-Prince, Petit-Goâve, Léogâne et Jacmel. Les trois programmes financés par EuropeAid concernaient l'appui budgétaire général (ABG), la reconstruction des zones résidentielles et l'amélioration de la sécurité alimentaire dans la région d'Artibonite. Les trois programmes du FPI visaient à rétablir la capacité de l'administration haïtienne à faire face aux crises.

## 16

L'examen a été centré sur l'évaluation de la pertinence, de la conception et des réalisations de ces programmes, qui ont été notées sur la base des critères du système de suivi axé sur les résultats (ROM) de la Commission utiles à cet effet (voir *annexes II* et *III*)<sup>23</sup>.

## Étendue et approche de l'audit

17

Lors de la préparation de l'audit, les auditeurs ont tenu compte des normes, des lignes directrices et des bonnes pratiques développées par le groupe de travail de l'Intosai sur l'obligation de rendre compte et le contrôle des aides en cas de catastrophes<sup>24</sup>. Ils se sont référés en particulier aux normes ISSAI 5510 — l'audit en matière de réduction des risques de catastrophe et ISSAI 5520 — le contrôle des aides liées aux catastrophes, afin d'acquérir une connaissance suffisante du cycle de gestion des catastrophes, de déterminer quels sont les risques dans la gestion de l'aide liée aux catastrophes et de concevoir le programme d'audit.

24 La série des ISSAI 5500 concernant les aides en cas de catastrophes a été publiée en octobre 2013 (voir [www.issai.org](http://www.issai.org)).

## La Commission a répondu aux besoins prioritaires en matière de réhabilitation

### 18

La Cour a vérifié si la Commission avait clairement défini les besoins en matière de réhabilitation, adopté une stratégie de coopération cohérente et assuré tant une bonne coordination des efforts qu'une répartition appropriée des tâches avec les autres acteurs principaux.

## Les besoins en matière de réhabilitation ont été correctement définis

### 19

L'aide à la réhabilitation apportée par l'UE à la suite du tremblement de terre reposait sur une évaluation appropriée des besoins, réalisée conjointement par des experts, les principaux donateurs et le gouvernement haïtien. Aussitôt après le tremblement de terre, les experts de la DG ECHO ont procédé à une évaluation préliminaire et multisectorielle des besoins. Fin janvier 2010, une équipe mixte d'experts mandatés par la Commission, la Belgique, la France et l'Espagne a évalué les besoins en matière d'infrastructure, de gestion des finances publiques, de gouvernance, de justice et sécurité et de services sociaux (en particulier l'éducation).

### 20

La Commission a également participé à l'évaluation des besoins postcatastrophe (PDNA)<sup>25</sup>, qui visait à établir un cadre de développement et de croissance<sup>26</sup>. Celui-ci a servi de base au plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti, présenté par le gouvernement haïtien à la conférence internationale organisée le 31 décembre 2010 à New York.

### 21

Les principaux besoins en matière de réhabilitation concernaient le logement et la réhabilitation urbaine, l'eau, l'assainissement et l'hygiène, la santé, la sécurité alimentaire et l'éducation. Un soutien dans les domaines de la gouvernance, de la gestion des finances publiques et du renforcement de l'administration était également nécessaire pour développer des systèmes et élaborer des politiques de nature à garantir que les services de base soient fournis de manière satisfaisante et durable. En raison de la rareté des ressources publiques, l'appui budgétaire était considéré comme déterminant pour permettre le redémarrage et le rétablissement des fonctions essentielles de l'État dans le contexte de fragilité extrême qui prévalait au lendemain de la catastrophe. Le gouvernement et les donateurs contribuant au renforcement de la gouvernance économique se sont accordés sur le diagnostic concernant les carences de la gestion des finances publiques et sont convenus d'un plan d'action prioritaire<sup>27</sup>.

## L'aide à la réhabilitation apportée par l'UE s'inscrivait dans le cadre d'une stratégie cohérente

### 22

La Commission a révisé la stratégie du 10<sup>e</sup> FED en matière de coopération avec Haïti à la lumière des évaluations susmentionnées et des demandes du gouvernement<sup>28</sup>. Avec la stratégie de coopération révisée, l'objectif est de continuer à soutenir le développement socio-économique à long terme afin d'éradiquer la pauvreté, tout en répondant aux besoins en matière de réhabilitation dus au tremblement de terre. Les secteurs initialement visés (infrastructure, gouvernance et appui budgétaire) restent les mêmes, mais la dotation budgétaire a considérablement augmenté. L'enveloppe relative à l'aide programmable (enveloppe A) a été renforcée de 100 millions d'euros pour

25 Cette évaluation a été financée par le Dispositif mondial de réduction des effets des catastrophes et de reconstruction, avec l'aide financière de la Commission, de l'Australie, du Luxembourg, de la Norvège, de la Suède et de la Suisse. Quelque 250 experts nationaux et internationaux et représentants d'ONG et de la société civile haïtienne y ont participé. Huit domaines ont été évalués: la gouvernance, la production, le secteur social, les infrastructures, le développement régional, la gestion des risques liés à l'environnement et aux catastrophes, ainsi que des thèmes transversaux comme la dimension hommes-femmes, les jeunes et les populations vulnérables.

26 Les experts ont estimé qu'un montant de 11 milliards d'USD était nécessaire sur une période de trois ans, dont 50 % pour le secteur social, 17 % pour les infrastructures, 15 % pour la gestion des risques liés à l'environnement et aux catastrophes et le reste pour le secteur de la production, la gouvernance et les aspects transversaux (dimension hommes-femmes, jeunes et populations vulnérables).

27 En mai 2010, lors d'une réunion du groupe de coordination créé le 27 février 2009 sous le nom de «cadre de partenariat pour l'appui budgétaire», les donateurs fournissant un appui budgétaire ont conjointement établi un plan d'action prioritaire pour améliorer le contrôle financier et introduire des réformes, ainsi qu'une grille d'indicateurs commune pour évaluer les progrès dans ces domaines.

28 Le gouvernement souhaitait maintenir l'orientation générale de la stratégie de coopération initiale du 10<sup>e</sup> FED, qui restait pertinente pour soutenir le développement à long terme. Par ailleurs, alors que la majorité des donateurs se concentrerait sur la région directement frappée par le tremblement de terre, il a été jugé essentiel de continuer à soutenir le reste du pays.

## Observations

### Tableau

#### Dotations sectorielles de l'aide programmable du 10<sup>e</sup> FED révisées à la suite du tremblement de terre

(en millions d'euros)

Secteur	Dotations initiales	Dotations révisées
<b>Secteurs de concentration</b>	<b>259</b>	<b>349</b>
Infrastructures	175	245
Gouvernance	36	27
Appui budgétaire général (ABG)	48	77
<b>Autre</b>	<b>32</b>	<b>35</b>
<b>Réserve</b>	<b>0</b>	<b>7</b>
<b>TOTAL</b>	<b>291</b>	<b>391</b>

Source: DSP/PIN 2008-2013 et DSP/PIN révisés 2011-2013.

atteindre 391 millions d'euros et celle destinée à couvrir les événements im prévus, comme l'aide d'urgence, (enveloppe B) a été portée de 13,6 à 73,6 millions d'euros. Les enveloppes sectorielles relevant de l'aide programmable ont été revues, comme le montre le **tableau**.

### 23

S'agissant des infrastructures, le principal domaine auquel l'UE apporte son aide est resté celui des routes, mais la reconstruction urbaine (logements compris) s'y est ajoutée, conformément au PARDH. Dans le domaine de la gouvernance, le soutien à la décentralisation et au renforcement des capacités de l'État a été maintenu, mais l'établissement d'un cadastre et la réduction des risques de catastrophes sont également devenus des priorités. L'augmentation de la dotation relative à l'ABG visait

à contribuer à la restauration des services publics, au lancement du programme de reconstruction et au soutien des stratégies de développement et de croissance par des réformes de la gouvernance économique. Un financement important (43,6 millions d'euros) a également été octroyé au titre du budget général de l'UE, pour l'alimentation et l'agriculture ainsi que pour la réduction des risques de catastrophes<sup>29</sup>.

### 24

Les programmes examinés par la Cour étaient généralement conformes à la stratégie adoptée par la Commission. Les besoins spécifiques dans les domaines bénéficiant de l'aide de la Commission ont été correctement évalués lors de la conception des différents programmes (voir **annexe III**, Pertinence).

29 S'agissant de l'agriculture, une aide importante a été octroyée entre 2011 et 2012 au titre du programme thématique de sécurité alimentaire et de la facilité alimentaire (23,6 millions d'euros au total), ainsi que des objectifs du millénaire pour le développement (20 millions d'euros pour améliorer la sécurité alimentaire). Les actions de préparation aux catastrophes ont bénéficié du soutien des programmes Dipecho et de l'instrument de stabilité, ainsi que de celui des États membres de l'UE.

## Observations

**La répartition des tâches entre la Commission et les autres grands donateurs était appropriée, mais la coordination a été difficile à assurer lors de la mise en œuvre**

### 25

L'Union européenne a choisi Haïti comme pays pilote pour la programmation conjointe (voir **encadré 2**) dans le cadre du 10<sup>e</sup> FED. Comme cela a été indiqué plus haut, la révision de la stratégie de coopération du 10<sup>e</sup> FED a également été élaborée par la Commission en collaboration avec les États membres de l'UE opérant en Haïti (l'Allemagne, la France et l'Espagne) et les autres grands donateurs. Cela a permis de répartir efficacement les tâches. Tandis que la France et l'Espagne intervenaient surtout dans le sud du pays et les États-Unis au nord, l'aide de l'UE a été concentrée sur la région d'Artibonite. En outre, Port-au-Prince et les autres villes touchées par le tremblement de terre ont été divisées en zones d'intervention où les différents donateurs et leurs partenaires responsables de la mise en œuvre travaillaient.

### 26

Cependant, lors de la mise en œuvre des programmes, la coordination entre la Commission et les autres donateurs a été difficile à assurer au quotidien:

- a) le mécanisme de coordination de l'aide humanitaire géré par le BCAH<sup>30</sup>, auquel la DG ECHO participait activement, avait une efficacité limitée. Cela était principalement dû à sa complexité, au très grand nombre d'acteurs humanitaires ayant des modes de fonctionnement différents, à la réticence de certains pays donateurs à travailler ensemble, aux problèmes linguistiques<sup>31</sup> et au fait que les réunions étaient organisées dans une base militaire des Nations unies<sup>32</sup>. De plus, la coordination intersectorielle entre les groupes de travail est restée insuffisante en raison du manque de coordonnateurs compétents capables d'une réflexion stratégique et ayant des compétences de facilitateurs<sup>33</sup>;

30 Ce mécanisme de coordination reposait sur des groupes de travail sectoriels appelés «clusters». Il s'agit de partenariats entre les acteurs internationaux, les autorités nationales et locales et la société civile. Ils sont créés lorsque: i) des besoins humanitaires existent manifestement dans un secteur donné; ii) les secteurs comptent de nombreux acteurs; et iii) les autorités nationales ont besoin d'une aide à la coordination. Jusqu'en 2012, les clusters opérationnels étaient au nombre de 11. Depuis lors, sept d'entre eux ont été dissous, en partie du fait de la transition vers les activités de développement, mais aussi en raison de la forte diminution des ressources financières allouées aux actions humanitaires conduites dans le pays.

31 Le fait que de nombreuses réunions étaient organisées en anglais et que de nombreux documents étaient rédigés dans cette même langue a limité la participation des ONG locales.

32 Certaines organisations refusaient de se rendre dans les installations militaires pour des raisons d'ordre idéologique, tandis que d'autres, pour la plupart des ONG locales de plus petite taille, n'étaient pas autorisées à y entrer. Les salles étaient bondées et il était difficile de dégager des positions communes sur certaines questions.

33 «Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake», 2011, p. 10 et 11 (<http://hhi.harvard.edu/sites/default/files/ln%20line%20images/programs%20-%20hum%20effectiveness%20-%20earthquake%20-%20evaluation.pdf>).

### Encadré 2

#### Programmation conjointe de l'UE

La programmation conjointe de l'UE vise à coordonner, dans un cadre de soutien commun, les travaux réalisés par les donateurs dans le pays, chacun se spécialisant dans ses propres points forts. Elle peut permettre de réduire le fractionnement de l'aide et de renforcer l'appropriation, l'alignement et l'harmonisation tout en augmentant la visibilité des travaux de l'UE et en offrant aux donateurs européens la possibilité de s'exprimer d'une seule voix.

Source: Commission européenne, *Joint Multi-annual Programming, Final Report* (2010).

- b) les mécanismes de coordination de l'aide au développement, qui existaient avant le tremblement de terre, sont également complexes et font intervenir de nombreux acteurs (gouvernement, donateurs, ONG internationales, agences des Nations unies, etc.) avec des mandats différents<sup>34</sup>. Les principaux donateurs internationaux sont réunis au sein du groupe des 12 donateurs (G12). Au niveau sectoriel, les mécanismes de coordination étaient utiles pour répartir les tâches et échanger des informations, mais ils n'ont pas donné lieu à des actions coordonnées ou à la mise en place de politiques sectorielles<sup>35</sup>;
- c) en raison de l'effondrement des capacités institutionnelles de l'administration nationale, de la lenteur du processus décisionnel du gouvernement, des lacunes en matière de communication, de l'engagement limité de la société civile et du manque d'aptitude à diriger des équipes, la Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti (CIRH) (voir encadré 3) n'a pas été en mesure de coordonner efficacement<sup>36</sup> l'aide apportée par les donateurs, qui s'est considérablement accrue à la suite du tremblement de terre.

En novembre 2012, le gouvernement, les Nations unies et le G12 ont mis en place un nouveau système de coordination, le «cadre de coordination de l'aide externe au développement d'Haïti» (CAED), afin de transférer la gestion de la coordination aux autorités haïtiennes. Toutefois, le CAED n'a pas encore permis de fournir des orientations stratégiques sur le soutien international aux efforts de reconstruction<sup>37</sup>.

## 27

S'agissant de l'appui budgétaire, en mai 2010, les donateurs ont adopté, dans le cadre du groupe de coordination existant<sup>38</sup>, un plan d'action prioritaire<sup>39</sup> pour améliorer le contrôle financier et engager des réformes, ainsi qu'une grille commune d'indicateurs permettant d'évaluer les progrès<sup>40</sup>. Cette évaluation conjointe leur a également permis d'adapter les éléments de soutien technique de leurs programmes respectifs pour en assurer la complémentarité. Cependant, ces perspectives encourageantes de coordination du suivi et du dialogue politique avec les autorités nationales se sont progressivement estompées lors de la mise en œuvre (voir point 63).

34 Comité permanent interorganisations, *Inter agency real time evaluation in Haiti: 3 months after the earthquake*, 31 août 2010.

35 Bureau de l'envoyé spécial de l'ONU en Haïti, «L'aide a-t-elle changé? Acheminement de l'aide en Haïti avant et après le séisme», juin 2011, p. 8 ([http://www.collectif-haiti.fr/data/file/News/has-aid-changed\\_fr.pdf](http://www.collectif-haiti.fr/data/file/News/has-aid-changed_fr.pdf))

36 Voir, par exemple, «L'aide française à Haïti après le séisme du 12 janvier 2010», Cour des comptes (janvier 2013), ainsi que «De l'urgence au relèvement — Soutenir la bonne gouvernance en Haïti après le séisme», Oxfam, 2011.

37 Les réunions du CAED étaient rares, et le mandat des groupes de travail sectoriels était toujours en cours de rédaction au moment de la visite des auditeurs de la Cour.

38 À savoir le «cadre de partenariat pour l'appui budgétaire» (CPAB), créé officiellement le 27 février 2009 et présidé par le ministre des finances.

39 Notamment inspiré des recommandations formulées par le FMI dans la révision 2009 de l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière effectuée par la Banque mondiale en 2007 (*Public Expenditure and Financial Accountability Review*).

40 Essentiellement en ce qui concerne les conditions générales relatives à l'ABG, à savoir la réalisation de progrès satisfaisants: i) vers un cadre renforcé de stabilité macroéconomique; ii) dans les réformes visant à améliorer la gestion des finances publiques; et iii) dans la mise en œuvre de stratégies de relèvement et de développement.

## La Commission intérimaire pour la reconstruction d'Haïti

La CIRH, dont la constitution a été annoncée à la conférence internationale des donateurs «Vers un nouvel avenir pour Haïti» organisée à New York, a été officiellement créée en avril 2010 pour une période de 18 mois. Son rôle consistait à superviser la mise en œuvre du «Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti» (PARDH) et à gérer les fonds placés par le gouvernement et la communauté internationale dans le Fonds de reconstruction d'Haïti. La CIRH était coprésidée par le premier ministre haïtien et l'ancien président des États-Unis Bill Clinton.

## Observations

**Bien que la Commission ait fait quelque effort, l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement n'étaient pas suffisamment liés**

### 28

La Cour a examiné si la Commission avait: i) utilisé des instruments différents de manière flexible; ii) coordonné correctement les activités de la DG ECHO et d'EuropeAid; iii) veillé à établir un lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement lors de la conception et de la mise en œuvre des programmes de réhabilitation financés par l'UE.

### 29

Les principaux objectifs de l'aide apportée par l'UE à Haïti à la suite du tremblement de terre étaient la fourniture d'une aide d'urgence, la réhabilitation des infrastructures endommagées, ainsi que le rétablissement des fonctions essentielles des services publics et la création de conditions favorables à un développement durable. Les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement constituaient donc un aspect stratégique de la coopération de l'UE avec Haïti dans la période qui a suivi la catastrophe de 2010 (voir **encadré 4**).

**La Commission a utilisé différents instruments de manière flexible**

### 30

La programmation et l'élaboration des programmes d'EuropeAid requièrent un dialogue avec les autorités nationales et une coordination avec les autres donateurs. Étant donné l'ampleur des travaux préparatoires que la Commission et le SEAE doivent effectuer, ce processus n'est pas conçu pour répondre à l'évolution rapide des besoins qui prévaut en situation de crise. Il a fallu deux ans pour adopter officiellement la stratégie de coopération révisée du 10<sup>e</sup> FED<sup>41</sup>; cependant, son orientation générale a été définie assez rapidement, ce qui a permis de réduire les délais de lancement des programmes de réhabilitation.

41 La version révisée du document de stratégie a été signée en mars 2012.

### Encadré 4

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

L'aide d'urgence est l'aide humanitaire fournie à court terme pour sauver et préserver les victimes de catastrophes naturelles ou de conflits violents. Les opérations de réhabilitation sont des processus conçus pour prendre progressivement le relais de l'aide d'urgence, afin de stabiliser la situation économique et sociale en aidant les populations touchées à reconstruire les infrastructures, à améliorer les services et à renforcer les institutions qui permettront un passage décent à la coopération au développement. Les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement concernent les mesures et les interventions visant à combler les écarts et/ou à renforcer les synergies entre l'aide à court terme et celle à long terme.

Source: COM(96) 153 final du 30 avril 1996 sur les liens entre l'urgence, la réhabilitation et le développement; COM(2001) 153 final du 23 avril 2001 — Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement — Évaluation; COM(2012) 586 final du 30 octobre 2012 — L'approche de l'UE sur la résilience: tirer les leçons des crises de sécurité alimentaire.

## Observations

### 31

Aux côtés d'EuropeAid, la DG ECHO a également participé aux activités de réhabilitation. Si l'aide humanitaire fournie par la DG ECHO en 2010 était destinée à répondre aux besoins urgents (notamment le déblaiement des décombres, l'installation de camps de tentes en plastique, l'acheminement de l'eau par camion, l'hygiène et la distribution de nourriture aux personnes déplacées à l'intérieur du pays), l'assistance qu'elle a apportée en 2011 et en 2012 allait au-delà de l'urgence. Elle visait notamment à réduire les risques de catastrophe<sup>42</sup> et à traiter le problème des déplacements de population<sup>43</sup>, essentiellement en construisant des abris temporaires, des latrines et des systèmes d'assainissement, ainsi qu'en organisant des programmes «argent contre travail». Constituant une aide à la réhabilitation à court terme, ces activités ont été menées par la DG ECHO jusqu'à ce que les projets de réhabilitation à long terme des partenaires du développement soient prêts à être mis en œuvre<sup>44</sup>.

### 32

La Commission a également déployé l'instrument de stabilité (IFS), géré par le FPI et plus souple, qui a succédé au programme de préparation aux catastrophes de la DG ECHO (Dipecho). Ce changement visait à faciliter la transition vers la réhabilitation et le développement, en contribuant à renforcer les capacités de la population à faire face aux catastrophes par des campagnes de sensibilisation de grande envergure auprès du public et dans les écoles, des activités d'atténuation d'ampleur plus limitée et des actions de formation de volontaires à la protection civile<sup>45</sup>.

### La coordination au sein de la Commission n'était pas optimale

### 33

La Commission a créé une plateforme de crise, consistant à organiser régulièrement des réunions de coordination entre EuropeAid, la DG ECHO, le secrétariat général de la Commission et les États membres de l'UE, pour coordonner la réponse de l'Union dans les premières semaines qui ont suivi le tremblement de terre. La DG ECHO et la délégation de l'UE ont aussi échangé régulièrement des informations (par exemple, sur les besoins en camps et en abris temporaires des personnes déplacées à l'intérieur du pays) et communiqué avec le FPI au sujet du programme Dipecho afin que celui-ci s'articule bien avec les activités de réduction des risques de catastrophes. Des réunions de l'équipe travaillant sur Haïti étaient organisées régulièrement entre les services de la Commission<sup>46</sup>. Ces mécanismes de coordination ont permis d'évaluer les besoins et de fixer les priorités plus facilement et de manière efficace.

### 34

Le programme de reconstruction et d'aménagement des quartiers d'EuropeAid (programme n° 9) a été étendu à d'autres parties de Port-au-Prince. Pour assurer la continuité avec les projets mis en œuvre précédemment par la DG ECHO, EuropeAid a appliqué le principe dit du «même partenaire dans le même quartier», en faisant appel aux partenaires de la DG ECHO présents dans les différents quartiers pendant la phase de distribution de l'aide humanitaire, ce qui lui a permis de bénéficier de leur précieuse connaissance du terrain<sup>47</sup>.

42 Pour un montant total de 5,5 millions d'euros, alloué indépendamment de la réponse au tremblement de terre (dont 3 millions d'euros au titre du plan de mise en œuvre humanitaire Haïti 2011 et 2,5 millions d'euro au titre du programme Dipecho concernant la région des Caraïbes).

43 L'aide fournie par la DG ECHO en 2012 a été principalement consacrée au problème des déplacements de population (20,25 millions d'euros), à la lutte contre le choléra (3 millions d'euros), à l'aide aux victimes de catastrophes, telles que la tempête tropicale Isaac et l'ouragan Sandy (9 millions d'euros) et à la réduction des risques de catastrophes (2 millions d'euros).

44 Cela va dans le sens de la recommandation n° 1 concernant la conception rapide des programmes de réhabilitation que la Cour avait formulée dans son rapport spécial n° 6/2008 relatif à l'aide à la réhabilitation apportée par la Commission européenne après le tsunami et l'ouragan Mitch (<http://eca.europa.eu>).

45 «DPECHO Study: Lessons learned for an improved strategy and approach», Inspire Consortium, mars 2013, p. 11 et 19 ([http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL\\_improved\\_strategy\\_approach\\_March2013.pdf](http://ec.europa.eu/echo/files/policies/dipecho/reports/LL_improved_strategy_approach_March2013.pdf)).

46 Celles-ci ont notamment débouché sur la décision de mettre en œuvre des programmes de reconstruction dans le voisinage des zones touchées.

47 Par exemple, l'ONG Concern Worldwide a mis en œuvre un projet de consolidation de la paix financé au titre de l'outil de stabilité, qui visait à réduire les combats entre bandes armées dans le bidonville de Grand Ravine. Elle y a ensuite réalisé des interventions humanitaires avec la DG ECHO, puis a mis en œuvre un projet de réhabilitation et de rénovation du même quartier avec EuropeAid.

## Observations

### 35

Comme le service d'audit interne de la Commission l'a souligné en 2011, la DG ECHO et EuropeAid ne disposaient cependant pas d'une stratégie commune claire pour le pays en matière de liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, nécessaire à une optimisation des synergies et à une transition en douceur entre leurs activités respectives. Au cours d'une visite en Haïti effectuée en février 2012, une délégation de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a constaté que le degré de coordination entre la DG ECHO et la délégation de l'UE était insuffisant<sup>48</sup>. Les faiblesses relevées par la Cour concernent essentiellement les aspects suivants:

- a) la DG ECHO met en œuvre des programmes à court terme, tandis que la programmation et l'élaboration des programmes d'EuropeAid prennent du temps. Même si ces deux services ont adopté une approche souple (voir points 30 et 31), plusieurs mois se sont écoulés entre l'arrêt du soutien de la DG ECHO et la disponibilité des fonds alloués par EuropeAid pour la reconstruction et l'aménagement des
- b) les partenaires humanitaires et ceux du développement, y compris la DG ECHO et la délégation de l'UE, avaient des avis divergents quant à la meilleure façon de répondre aux besoins en logements. Selon la délégation de l'UE et les nombreux autres partenaires du développement interrogés par les auditeurs de la Cour, la construction d'abris provisoires, et non de maisons proprement dites, trois ans après le tremblement de terre, ne constitue pas la solution la plus efficiente compte tenu du manque d'espace et entraîne un risque élevé que les camps se transforment en bidonvilles.
- c) la stratégie de sortie de la DG ECHO et le passage de relais à la délégation de l'UE n'étant ni formalisés ni documentés, il n'existe aucune garantie de suivi approprié.

quartiers. La continuité des activités sur le terrain n'a pu être assurée sans heurts que grâce à l'autofinancement et à la motivation des partenaires chargés de la mise en œuvre;

<sup>48</sup> Note de synthèse de la visite de la délégation de la commission CONT en Haïti du 22 au 26 février 2012 ([http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport/\\_draftfeedbackreport\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/cont/dv/draftfeedbackreport/_draftfeedbackreport_en.pdf)).

### Photo 1

#### Le manque de place constitue une contrainte majeure pour la réhabilitation en Haïti



Source: Cour des comptes européenne.

## Observations

**Les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement étaient bien pensés s'agissant de la conception des différents programmes de réhabilitation, mais parfois difficiles à établir dans la pratique**

### 36

Les programmes examinés par la Cour étaient bien conçus pour établir un lien entre la phase humanitaire et la phase de réhabilitation ou pour conduire à la création de conditions favorables à un développement durable. Les activités visaient à restaurer les fonctions essentielles de service public et à créer les conditions d'un développement durable. Cependant, en l'absence des réformes nécessaires, d'une administration fonctionnant correctement et d'une appropriation par les autorités, les perspectives de réalisation de ces objectifs n'étaient pas prometteuses pour quatre des treize programmes examinés par la Cour (voir **annexe III**, section Conception).

### 37

Presque tous les programmes de réhabilitation de la DG ECHO ont facilité une transition en douceur vers des activités de développement. Ils relevaient souvent d'approches intégrées concernant des quartiers bien précis. Outre la construction d'abris, ces approches prévoyaient une aide à la subsistance, des formations et un soutien aux autorités locales (voir **encadré 5**). Toutefois, des retards dans la mise en œuvre des programmes (voir point 43) ont ralenti la création de conditions permettant un développement durable dans les quartiers concernés.

#### Encadré 5

##### Solutions intégrées

Les objectifs du programme HELP (programme n° 2), financé par la DG ECHO dans les régions périphériques de Petit-Goâve et de Léogâne, étaient de réparer des maisons et de construire des abris semi-permanents. Ce programme s'inscrivait dans le cadre d'une approche intégrée visant à rebâtir la collectivité. Les autres programmes mis en œuvre dans cette région concernaient la construction d'un centre de formation professionnelle, l'aménagement de jardins potagers communautaires, l'installation d'un marché, le revêtement des rues et l'amélioration des transports publics. Les efforts de réhabilitation ont ainsi permis aux gens non seulement de retourner dans leurs maisons, mais aussi de commencer à exercer des activités lucratives.

## Observations

**38**

Dans le domaine de l'aménagement urbain, la définition et la diffusion de normes de construction antismismiques et de bonnes pratiques étaient prévues dans le cadre des plans de réduction des risques de catastrophes relevant des programmes de soutien gouvernementaux et institutionnels, comme celui concernant la reconstruction et l'aménagement des quartiers (voir programme n° 9). Il s'agissait d'une approche appropriée pour «mieux reconstruire». Cependant, malgré les campagnes de sensibilisation, ces normes ont rarement été appliquées pour les habitations privées situées dans des zones vulnérables, et ce en raison de l'augmentation des coûts de construction et de l'absence de contrôles efficaces de la part de l'administration. L'avancée des programmes de reconstruction a également été freinée par des problèmes de droits de propriété dus à l'état embryonnaire du service du cadastre<sup>49</sup>. Des projets pilotes de mise en place d'un cadastre étaient en cours dans deux quartiers de Port-au-Prince, mais il faudra probablement beaucoup de temps avant que la mesure soit étendue à l'ensemble du pays.

**40**

Aussitôt après le tremblement de terre, le programme d'appui budgétaire général (ABG) (programme n° 10) a permis au gouvernement de faire face au manque de ressources en trésorerie, qui aurait pu entraîner une instabilité générale. Le soutien apporté aux stratégies de redressement, de développement et de croissance du gouvernement, ainsi qu'à l'amélioration de la gouvernance économique, a constitué un important levier pour améliorer la situation. Toutefois, la lenteur des progrès réalisés dans ce domaine par le gouvernement a été préjudiciable à la bonne exécution du programme d'ABG et a réduit sa contribution potentielle aux efforts de reconstruction sur les plans institutionnel et physique (voir points 53 et 54).

<sup>49</sup> Les problèmes liés aux titres de propriété foncière étaient également une des principales causes de retards pour les programmes des autres donateurs. Voir, par exemple, «Haiti reconstruction — USAID infrastructure projects have had mixed results and face sustainability challenges», Government Accountability Office des États-Unis, juin 2013.

**39**

La Cour a examiné le programme thématique de sécurité alimentaire de l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD) (programme n° 8). Venant à la suite de la phase d'aide humanitaire, il visait à faciliter la transition vers la reprise des activités de développement durable, notamment en assurant la livraison permanente de semences de bonne qualité pour la production agricole. Cependant, étant donné la faiblesse de l'administration, les perspectives de maintien des résultats du programme et de réalisation du développement espéré étaient réduites.

## Observations

**La Commission n'a pas suffisamment veillé à ce que l'aide de l'UE à la réhabilitation soit mise en œuvre de manière efficace**

### 41

La Cour a examiné: i) si les réalisations prévues avaient été livrées en temps utile; ii) si la Commission avait évalué les principaux risques liés au contexte post-catastrophe et adopté des mesures pour y remédier; iii) si le suivi était approprié.

**La plupart des programmes ont connu des retards et certains n'ont permis de réaliser que des progrès limités**

### 42

Onze des treize programmes examinés par la Cour n'avaient pas été mis en œuvre suivant le calendrier initial. Les retards allaient d'un à douze mois, ce qui est particulièrement préoccupant, surtout pour des programmes qui, à l'origine, étaient censés être réalisés à court terme. Trois programmes, dont deux de grande envergure sur le plan financier<sup>50</sup>, n'ont permis d'obtenir qu'une partie limitée des réalisations prévues (voir *annexe III*, section Réalisations).

## Projets de la DG ECHO

### 43

Les réalisations escomptées des sept programmes examinés par la Cour étaient notamment le déblaiement des décombres, la construction de 1 500 abris temporaires, la rénovation de 800 maisons endommagées, la construction de systèmes d'adduction d'eau et d'assainissement, la fourniture d'équipements de protection civile et de formations en la matière, la création d'un centre d'information géographique, l'octroi de microcrédits et l'organisation de différentes activités génératrices de revenus. Un programme (le programme n° 6) a été mis en œuvre dans les délais impartis. Les autres ont été retardés en raison des conditions difficiles qui prévalaient au lendemain du séisme<sup>51</sup>, mais aussi des insuffisances affectant leur conception ou leur mise en œuvre. Les partenaires chargés de la mise en œuvre n'ont pas suffisamment tenu compte des contraintes locales (par exemple, la lourdeur des procédures administratives nationales) et des difficultés d'ordre technique (par exemple, le fait que les abris temporaires étaient trop grands au regard de l'espace disponible).

### 44

Presque tous les programmes ont finalement permis d'obtenir les réalisations escomptées. Cependant, dans un cas<sup>52</sup>, le retour attendu d'environ 2 000 familles dans leurs maisons n'a pu avoir lieu pendant la mise en œuvre du programme, parce que les informations fournies par le ministère des travaux publics sur l'état des maisons n'étaient pas fiables<sup>53</sup>.

- 50 Le «Programme d'appui budgétaire général au plan d'action pour la reconstruction et le développement d'Haïti et à la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté» (programme n° 10), auquel l'UE a contribué à hauteur de 47 millions d'euros, ainsi que le programme «*Strengthening of the Haitian emergency preparedness*» (renforcer la préparation aux situations d'urgence en Haïti) (programme n° 13), auquel l'UE a contribué à hauteur de 14,5 millions d'euros.
- 51 À savoir la détérioration des conditions de mise en œuvre des programmes causée par l'épidémie de choléra, les ouragans et les conditions de sécurité précaires.
- 52 Construction d'abris sûrs et durables (programme n° 1).
- 53 Le ministère des travaux publics devait évaluer si les bâtiments:
  - n'avaient pas été endommagés par le tremblement de terre et pouvaient être occupés immédiatement;
  - étaient des bâtiments dangereux auxquels l'accès devait être limité et qui ne pouvaient être occupés qu'après la réalisation de certains travaux;
  - étaient des bâtiments dangereux auxquels l'accès était interdit et que l'on ne pouvait envisager d'occuper qu'après la réalisation de travaux importants, voire des bâtiments à démolir.

## Observations

Photos 2 et 3

### Abris temporaires construits dans le cadre des programmes «Construction d'abris provisoires sûrs et de sanitaires» (Léogâne) et «Construction d'abris sûrs et durables» (Delmas et Port-au-Prince)



Source: Cour des comptes européenne.

## Instrument de stabilité

### 45

Le programme financé au titre de l'instrument de stabilité pour soutenir le rétablissement des capacités du gouvernement haïtien en matière de préparation aux crises s'articulait autour de trois volets: i) le déblaiement des décombres, combiné à un programme «argent contre travail» pour les populations vulnérables; ii) l'organisation d'une série de rencontres politiques de haut niveau sur les questions liées à la reconstruction, sur les stratégies d'octroi des aides, sur la réforme constitutionnelle et sur la remise en état de fonctionner du gouvernement; iii) le renforcement de la capacité d'adaptation de la population par la fourniture d'équipements d'urgence et l'installation d'un centre de crise à Port-au-Prince.

### 46

Les deux premiers volets (programmes n°s 11 et 12) ont été mis en œuvre comme prévu. Les principales causes de retard dans la réalisation du troisième volet étaient les contraintes logistiques, le manque d'expérience utile du terrain haïtien et de compétences linguistiques pertinentes des partenaires chargés de la mise en œuvre, ainsi que le caractère trop ambitieux des objectifs des programmes. De plus, la formation fournie était insuffisante et pas entièrement adaptée aux conditions locales. Les trousseaux d'urgence n'étaient pas de bonne qualité et n'étaient pas toujours placées dans des lieux adéquats.

## Reconstruction et aménagement des quartiers

47

Le retour des populations déplacées dans leurs quartiers d'origine constituait une priorité pour le gouvernement, afin de renforcer la cohésion sociale fragilisée par les mouvements de population et le nombre élevé de victimes. Le «Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement des quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées» financé par le FED<sup>54</sup> a permis de soutenir la reconstruction de six quartiers densément peuplés<sup>55</sup> de Port-au-Prince, ainsi que d'un autre dans la ville de Petit-Goâve. Parallèlement à l'amélioration de l'aménagement urbain et des infrastructures publiques, une aide a été fournie aux ménages pour qu'ils reconstruisent eux-mêmes leurs maisons. Différentes autres activités ont été promues au moyen de formations et de microcrédits au niveau local, afin de favoriser l'autonomie économique.

48

La mise en œuvre du programme a été confiée en partie à l'administration nationale<sup>56</sup>. Bien que conforme aux principes du «mieux reconstruire» et de l'appropriation, cette approche n'a pas permis de livrer les réalisations physiques à un rythme compatible avec les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement. Au moment de la visite de la Cour, le projet général de réhabilitation avait été convenu et les plans directeurs relatifs à la voirie et aux infrastructures publiques avaient été établis pour tous les projets examinés, mais les travaux de construction n'avaient pas encore démarré.

49

Cependant, des progrès importants ont été accomplis en ce qui concerne le rétablissement des capacités de l'administration publique en matière d'aménagement urbain. Les activités mises en œuvre par les ONG partenaires progressaient également bien. Grâce à leur expérience du terrain, à leur présence permanente depuis le début de l'action humanitaire et à leur approche pragmatique, les travaux préparatoires ont pu être réalisés rapidement<sup>57</sup>. En outre, leur interaction avec les autorités locales a bénéficié de l'amélioration de la situation due à la mise en place des volets relatifs à l'appui institutionnel.

## Sécurité alimentaire

50

Le programme financé par l'ICD que la Cour a examiné (programme n° 8) visait à améliorer la sécurité alimentaire pour les ménages les plus vulnérables et pour les producteurs agricoles dans la région d'Artibonite, grâce à la gestion durable des ressources naturelles, à des activités génératrices de revenus et au renforcement des capacités de l'administration régionale.

51

Au moment de la visite de la Cour, le programme, dont la mise en œuvre n'était pas encore très avancée, enregistrait déjà un retard de quatre mois en raison de défauts de conception (analyse insuffisante de l'environnement administratif et organisationnel) et du manque de compétences techniques de l'un des partenaires chargés de la mise en œuvre<sup>58</sup>.

54 Programme n° 9

55 Baillargeau, Martissan, Delmas 9, Christ-Roi, Grand-Ravine et Carrefour.

56 Une partie du programme est mise en œuvre par l'unité de construction de logements et de bâtiments publics, qui est opérationnelle depuis août 2012 et qui dépend du cabinet du premier ministre.

57 À savoir la mise en place de comités locaux, l'ouverture d'une consultation participative et la réalisation d'études sociales et techniques et de recherches en matière de propriété foncière.

58 L'une des ONG ne disposait pas des compétences nécessaires dans le domaine des instruments financiers pour mettre en place un programme de prêt.

## Observations

### Appui budgétaire

#### 52

Dans le cadre d'un effort conjoint avec les autres donateurs<sup>59</sup>, le programme d'ABG du 10<sup>e</sup> FED<sup>60</sup> visait à soutenir la mise en œuvre du plan d'action du gouvernement pour la reconstruction postcatastrophe<sup>61</sup>, ainsi que sa stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté<sup>62</sup>. Le programme prévoyait 44 millions d'euros au titre de l'appui budgétaire et 3 millions d'euros pour des mesures complémentaires comme l'assistance technique ou l'aide à la production de statistiques nationales.

#### 53

Le programme a permis de fournir des ressources en trésorerie plus que nécessaires pour contribuer au rétablissement des fonctions essentielles de l'État au lendemain de la catastrophe. La première tranche fixe de 26 millions d'euros a été déboursée en 2011, conformément au calendrier prévu, c'est-à-dire aussitôt après la signature de la convention de financement. En raison, principalement, de la lenteur des progrès en matière de gouvernance économique, la deuxième tranche fixe de sept millions d'euros et une partie seulement de la tranche variable<sup>63</sup> ont été déboursées en décembre 2012, soit après la clôture de l'exercice budgétaire 2011-2012, pour lequel elles avaient initialement été prévues. La réforme de la GFP n'ayant pas progressé de manière satisfaisante, la Commission et les autres pourvoyeurs d'appui budgétaire n'ont effectué aucun autre versement en 2013.

#### 54

Les choses avaient quelque peu avancé dans le domaine de la GFP avec, entre autres, la création d'un compte unique du Trésor et de dix postes de comptables publics. Cependant, plus de deux ans après le lancement de ce deuxième programme d'ABG du 10<sup>e</sup> FED, il n'existe

toujours pas de programme de réforme approprié et réaliste prévoyant des actions prioritaires et des étapes bien définies et acceptées.

### Certains risques importants n'ont pas été gérés de manière satisfaisante

#### 55

La Commission a analysé le contexte postcatastrophe de façon efficace et a mis au jour les principaux facteurs de risque. Ceux-ci concernaient l'instabilité politique, la sécurité, les droits de propriété foncière, la pénurie de terrains et la complexité du milieu urbain, la faible capacité de l'administration, le niveau peu élevé de participation de la population et des autorités locales, le manque de coordination et les aléas naturels.

#### 56

Toutefois, la Commission n'a pas géré les risques qui en résultaient pour la mise en œuvre des programmes de l'UE et pour la réalisation de leurs objectifs. Elle n'a pas évalué la probabilité et l'incidence potentielle de ces risques, et n'a pas prévu de mesures suffisantes pour prévenir ou atténuer certains risques importants. Par exemple:

- a) les longs retards aux douanes dans les ports d'Haïti étaient un problème bien connu, qui a considérablement entravé la mise en œuvre du programme de construction d'abris temporaires financé par la DG ECHO (programme n° 1);
- b) les capacités limitées du ministère de l'agriculture et l'absence de cadre institutionnel pour la fourniture de semences de sélection avaient été mises en évidence lors de l'élaboration du programme alimentaire de l'ICD (programme n° 8). Cependant, aucune mesure appropriée n'a été prévue, et les perspectives de

59 À savoir le FMI, la Banque mondiale et la BID, ainsi que la France et l'Espagne. Le Canada et les États-Unis fournissent une assistance à la gouvernance économique, mais pas d'appui budgétaire direct.

60 Le programme d'ABG examiné (programme n° 10) était le deuxième financé par le 10<sup>e</sup> FED en faveur d'Haïti. Le premier programme, signé en 2009, était initialement doté de 27 millions d'euros, auxquels se sont ajoutés 61 millions d'euros provenant de l'enveloppe B et des fonds du mécanisme V-FLEX.

61 Le PARDH, adopté en 2010.

62 Voir le «Document de stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté» (2008-2010) et le «Plan stratégique de développement d'Haïti, cadre de croissance triennal» (2012-2015).

63 Huit indicateurs (sur neuf) n'ayant pas été respectés dans le domaine de la GFP, 375 000 euros seulement (sur 3 millions d'euros) ont été versés.

durabilité des résultats du programme étaient faibles;

- c) conçu de manière trop complexe et trop ambitieuse, le programme de soutien au rétablissement des capacités du gouvernement haïtien en matière de préparation aux crises (programme n° 13), financé au titre de l'instrument de stabilité, n'a pas permis d'atteindre les objectifs prévus de manière satisfaisante (voir **encadré 6**). L'expérience du terrain haïtien dont disposaient les partenaires chargés de la mise en œuvre était un facteur important qui n'a pas fait l'objet d'une attention suffisante.

## 57

Dans une situation où les fonctions essentielles de l'État étaient considérablement affaiblies, la fourniture d'un appui budgétaire comportait un risque fiduciaire élevé<sup>64</sup>. La Commission a procédé à une évaluation satisfaisante du niveau des risques fiduciaires existants. Toutefois, compte tenu du soutien limité apporté par les autres donateurs<sup>65</sup>, le programme d'assistance complémentaire était insuffisant et pas assez centré sur les fonctions essentielles pour permettre d'apporter des améliorations significatives dans les domaines prioritaires et de préserver ainsi les ressources publiques (voir **encadré 7**). À l'occasion d'une visite en Haïti effectuée en février 2012, une délégation de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen a constaté que les systèmes nationaux de contrôle et de comptabilité étaient inappropriés<sup>50</sup>.

64 Les déficiences affectant les systèmes de GFP peuvent notamment entraîner des phénomènes de corruption et de fraude de grande ampleur. Selon l'indice de perception de la corruption 2013 de Transparency International, Haïti figure à la 163<sup>e</sup> place sur 177. Le cas des 41 marchés, d'un montant total de 500 millions d'USD, attribués de manière irrégulière entre novembre 2010 et octobre 2011 constitue un exemple de corruption et de fraude sur une grande échelle.

65 Au moment où la Cour a effectué sa visite, aucun autre donateur ne fournissait un appui institutionnel important dans le domaine de la gestion des finances publiques. En 2010, des experts du FMI ont aidé à contrôler les ressources publiques, mais aucun suivi approprié n'a été assuré par les donateurs.

## Encadré 6

### Difficultés de mise en œuvre du «programme de soutien au rétablissement des capacités du gouvernement haïtien en matière de préparation aux crises» financé au titre de l'instrument de stabilité (programme n° 13)

Ce programme visait à soutenir le rétablissement des capacités du gouvernement haïtien en matière de préparation aux crises. L'objectif consistant à livrer 300 conteneurs d'équipement d'urgence à 140 endroits sur l'ensemble du territoire était trop ambitieux pour être atteint dans les délais prévus. Le partenaire chargé de la mise en œuvre peinait à trouver des lieux adaptés, ainsi qu'à garantir une qualité suffisante du matériel et l'accès à celui-ci. Les routes impraticables, la capacité limitée du port et de l'aéroport, la pénurie de carburant et les retards aux douanes constituaient des défis dont le partenaire, sans aucune expérience locale préalable, avait sous-estimé l'importance.

### Mesures de protection des fonds de l'UE

Dans son rapport spécial n° 11/2010 relatif à la gestion, par la Commission, de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie, la Cour a recommandé à la Commission de renforcer sa gestion des risques. Pour ce faire, elle devait notamment prévoir des mesures à plus court terme là où les systèmes de GFP sont particulièrement faibles, ce qui est le cas en Haïti, comme le confirme l'évaluation des dépenses publiques et de la responsabilité financière (PEFA) de 2011. Les mesures à plus court terme visant à protéger les fonds de l'UE contre le gaspillage, les pertes et l'inefficacité pourraient comprendre l'audit des salaires des fonctionnaires (qui représentent environ 50 % du budget actuel), le renforcement des services de perception des recettes (douanes et administration fiscale), un soutien spécifique aux fonctions de comptabilité et un soutien institutionnel à l'inopérante Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

## 58

Les risques politiques ont été mis au jour par la Commission lors de l'élaboration du programme<sup>66</sup> et ont fait l'objet d'un suivi lors de sa mise en œuvre, mais aucune mesure précise n'était prévue pour s'en prémunir. L'instabilité et la versatilité sur le plan politique ont souvent été préjudiciables au développement et à la consolidation d'un dialogue politique entre le gouvernement et les pourvoyeurs d'appui budgétaire général. Le manque de volonté politique, la lenteur des processus législatifs et la faiblesse des capacités administratives se sont avérés par la suite être des entraves majeures à l'adoption et à l'application efficaces des réformes essentielles, ainsi qu'à la mise en œuvre du programme telle qu'elle était prévue (voir points 52 à 54).

## Le suivi s'appuyait sur un cadre approprié, mais des ressources insuffisantes y ont été consacrées

## 59

Comme cela est précisé plus haut (points 6 et 7), la délégation de l'UE a elle aussi été durement touchée par le tremblement de terre. La Commission et le SEAE n'ont pas pris de mesures en temps opportun pour envoyer, lors de la phase critique, suffisamment de personnel disposant des compétences et de l'expérience nécessaires. La délégation de l'UE n'a vu son effectif augmenter que récemment<sup>67</sup>. Dans ces circonstances, elle a déployé des efforts remarquables en matière de suivi, mais elle n'avait guère la capacité d'effectuer des contrôles sur place<sup>68</sup>, qui auraient été utiles compte tenu de l'évolution rapide de la situation.

<sup>66</sup> Par exemple, les changements de gouvernement, le manque de volonté politique et l'instabilité sociale.

<sup>67</sup> Onze emplois supplémentaires lui ont été alloués à la fin de 2013.

<sup>68</sup> Parmi les représentations de l'UE, la délégation de l'UE à Port-au-Prince supporte la deuxième charge de travail la plus élevée selon une évaluation de la charge de travail réalisée par EuropeAid.

## Observations

### 60

Le système de suivi utilisé par la DG ECHO s'appuyait sur un cadre obligatoire et normalisé d'établissement des rapports, qui permet de fournir des informations utiles et de procéder à des comparaisons avec un ensemble d'indicateurs communément admis. En cas de retards ou de difficultés inattendues, la DG ECHO a rapidement pris des mesures correctrices. S'agissant du programme «Construction d'abris sûrs et durables», qui n'était pas mis en œuvre de manière satisfaisante (voir point 44), la DG ECHO a cessé de coopérer avec le partenaire chargé de la mise en œuvre au terme du programme.

### 61

S'agissant des programmes financés au titre de l'instrument de stabilité, le suivi assuré par la délégation de l'UE s'appuyait sur des rapports relatifs aux programmes, sur des contrôles sur place, ainsi que sur des évaluations intermédiaires et finales effectuées par des experts externes. Le remplacement du gestionnaire de projet local, la mise en place d'un suivi plus étroit et le renforcement de la coordination entre les partenaires ont permis de remédier rapidement à plusieurs insuffisances graves mises au jour à l'occasion de l'évaluation intermédiaire.

### 62

Le programme de reconstruction urbaine d'EuropeAid (programme n° 9) est axé sur les résultats. Le suivi de l'état d'avancement est assuré en utilisant des indicateurs clairement définis et se fonde sur des rapports financiers et descriptifs établis par les partenaires, des visites de projets effectuées par les responsables du programme et des visites de suivi axé sur les résultats (ROM). Toutefois, malgré le nombre limité de visites sur le terrain effectuées par la délégation de l'UE en raison de sa lourde charge de travail (voir point 59), aucun contrôle technique indépendant n'était prévu pour vérifier la qualité des travaux de construction, qui était particulièrement importante pour ce programme.

69 Sur la base des indicateurs convenus.

### 63

Lors de la mise en œuvre du programme d'ABG examiné (programme n° 10), le groupe de donateurs concerné, dirigé par la Banque mondiale, n'a pas systématiquement effectué le suivi conjoint des progrès accomplis en matière de gouvernance économique<sup>69</sup>, qui était prévu et censé servir de base aux décisions de décaissement coordonnées. Cette situation a également réduit les possibilités de dialogue politique avec le gouvernement. À l'instar des autres donateurs, la délégation de l'UE devait procéder à ses propres évaluations. Toutefois, elle ne disposait pas de compétences spécifiques suffisantes dans le domaine de la gestion des finances publiques, et le renforcement de ses ressources humaines s'effectuait beaucoup trop lentement.

# Conclusions et recommandations

**64**

La Cour estime, en conclusion, que l'aide à la réhabilitation apportée par l'UE à la suite du tremblement de terre de 2010 en Haïti a été globalement bien planifiée, mais que les programmes n'ont pas été mis en œuvre de manière suffisamment efficace. À l'instar des autres donateurs, la Commission s'est heurtée à de sérieux obstacles qui ont compromis ses efforts de soutien à la réhabilitation. Elle a dû relever le lourd défi de gérer son aide en partenariat avec des autorités nationales chancelantes (afin d'encourager l'appropriation et de contribuer à l'émergence d'un gouvernement qui fonctionne) tout en veillant à assurer une aide rapide. Cependant, la Commission aurait pu améliorer la gestion de certains facteurs dont elle avait le contrôle.

**66**

Bien que la Commission ait déployé des efforts, l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement n'étaient pas suffisamment liés. La Commission a utilisé avec souplesse toute une série d'instruments complémentaires et a conçu différents programmes de réhabilitation pour établir un lien entre celle-ci, l'aide d'urgence et le développement. Toutefois, la DG ECHO et EuropeAid ne disposaient pas d'une stratégie commune claire pour le pays, qui aurait permis d'optimiser les synergies et d'assurer une transition en douceur entre leurs activités respectives. La faiblesse de l'administration nationale et le manque d'engagement du gouvernement en faveur des réformes ont constitué des obstacles majeurs à une réhabilitation efficace et à la création de conditions favorables à un développement durable (voir points 28 à 40).

**65**

La Commission a répondu aux besoins prioritaires en matière de réhabilitation. Après le tremblement de terre de 2010, la Commission a, conjointement avec les autres grands donateurs, correctement défini les principaux besoins en matière de réhabilitation et adopté une stratégie de coopération cohérente qui tenait compte des nouveaux défis auxquels le pays était confronté, tout en continuant à soutenir le développement économique à long terme. Les tâches ont été bien réparties entre les donateurs, mais la coordination s'est avérée difficile à assurer lors de la mise en œuvre (voir points 18 à 27).

**67**

La Commission n'a pas suffisamment veillé à ce que l'aide de l'UE à la réhabilitation soit mise en œuvre de manière efficace. Dix des treize programmes examinés par la Cour ont permis d'obtenir les réalisations prévues, ou le permettront probablement, quoique tardivement dans presque tous les cas. Pour trois programmes, dont le programme d'appui budgétaire général du 10<sup>e</sup> FED, les progrès réalisés ont été limités. Même si elle était bien consciente de la difficulté de la situation, la Commission n'a pas géré de manière satisfaisante certains risques pesant sur la mise en œuvre de ses programmes et sur la réalisation de leurs objectifs. Le suivi des programmes s'appuyait sur un cadre approprié, mais la Commission et le SEAE n'ont pas pris de mesures en temps opportun pour accroître les ressources de la délégation de l'UE, alors que celle-ci n'avait guère la capacité de réaliser des visites sur place, particulièrement utiles dans une situation qui évolue rapidement (voir points 41 à 63).

## Conclusions et recommandations

**68**

Sur la base du présent audit, la Cour formule les recommandations ci-après pour améliorer l'efficacité des opérations menées par la Commission dans un contexte postcatastrophe ou de situation de fragilité.

### Recommandation n° 1 Gestion des risques

La Commission devrait, dès le début des programmes et, le cas échéant, au cours de leur mise en œuvre, évaluer la probabilité et l'incidence potentielle des principaux risques pesant sur la réalisation des objectifs et prendre des mesures pour prévenir ou atténuer ces risques.

### Recommandation n° 2 Liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement

EuropeAid et la DG ECHO devraient adopter une stratégie commune en matière de liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement, afin que leurs activités respectives soient reliées et profitent de synergies de manière efficace. Cette stratégie devrait définir:

- les objectifs et les mandats des différents services;
- les procédures d'élaboration de plans d'action coordonnés par pays;
- les stratégies de sortie et les procédures de transfert.

### Recommandation n° 3 Appui budgétaire

Lorsqu'elle fournit un appui budgétaire, la Commission devrait, de manière coordonnée avec les autres donateurs:

- fournir un appui suffisant au renforcement des capacités et privilégier les fonctions essentielles en matière de gestion des finances publiques, y compris les mécanismes d'obligation de rendre compte et de lutte contre la corruption;
- soutenir l'élaboration en temps utile d'un programme approprié de réforme de la gestion des finances publiques;
- prévoir, le cas échéant, des mesures à plus court terme pour protéger les fonds de l'UE contre le gaspillage, les pertes et l'inefficacité.

### Recommandation n° 4 Mesures d'urgence pour les délégations de l'UE

Dans les cas de catastrophes naturelles ou autres, notamment celles qui affectent le fonctionnement de la délégation de l'UE, la Commission et le SEAE devraient mettre en place des procédures de continuité des activités prévoyant des dispositions pour le redéploiement du personnel d'intervention.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, membre de la Cour des comptes, à Luxembourg, en sa réunion du 17 juin 2014.

*Par la Cour des comptes*

Vítor

Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA  
Président

## Liste des programme examinés

Partenaire et intitulé du projet		Coût total (contribution de l'UE)	Période de mise en œuvre
<b>ECHO</b>			
1	<b>UNOPS</b> Logement (restauration) — Construction d'abris sûrs et durables	4,2 millions d'euros (UE: 4,1 millions d'euros, soit 96,5 %)	Du 1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 14 août 2011 (prolongation de 2 mois et demi)
2	<b>HELP (Hilfe zur Selbsthilfe e.V.)</b> Eau et assainissement (dans les abris) — Construction d'abris provisoires sûrs et de sanitaires	2,7 millions d'euros (UE: 2,2 millions d'euros, soit 82,51 %)	Du 1 <sup>er</sup> juillet 2012 au 31 décembre 2013 (prolongation de 8 mois)
3	<b>WHH (Deutsche Welthungerhilfe eV — Agro-action allemande)</b> Préparation aux catastrophes — Renforcer la préparation aux catastrophes et les actions de sensibilisation	887 479 euros (UE: 650 000 euros, soit 73,24 %)	Du 1 <sup>er</sup> juillet 2011 au 31 octobre 2012 (prolongation d'un mois) — projet Dipecho
4	<b>COOPI (Cooperazione Internazionale Fondazione, Italie)</b> Préparation aux catastrophes (coordination) — Renforcer les capacités en matière de gestion des risques et des catastrophes	648 235 euros (UE: 550 000 euros, soit 84,85 %).	Du 13 août 2012 au 31 décembre 2013 (prolongation de 4 mois et demi)
5	<b>Concern Worldwide</b> Abris (assainissement) — Construction de meilleurs abris provisoires (à long terme)	5,8 millions d'euros (UE: 5,2 millions d'euros, soit 90 % des coûts éligibles)	Du 1 <sup>er</sup> avril 2010 au 30 juin 2011 (prolongation de 3 mois)
6	<b>SI (Solidarités internationales, France)</b> Coordination (abris) — Programmes «argent contre travail», mise en place de comités communautaires et préparation aux catastrophes.	2,9 millions d'euros (UE: 99 %)	Du 1 <sup>er</sup> octobre 2010 au 31 août 2011
7	<b>SI (Solidarités internationales, France) — FOOD</b> — Améliorer les conditions de vie, donner un accès à l'emploi et aux services collectifs (par exemple, mise en place, à titre permanent, d'activités génératrices de revenus), aider à renforcer la sécurité alimentaire.	1 million d'euros (UE: 100 %).	Du 1 <sup>er</sup> septembre 2011 au 31 décembre 2012 (prolongation de 4 mois)
<b>EuropeAid</b>			
8	<b>FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture)</b> — Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	1,5 million d'euros (UE: 80 %)	Du 1 <sup>er</sup> novembre 2012 au 31 octobre 2014 (24 mois)
9	<b>Ordonnateur national d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités International, Concern Worldwide, Care France, Deutsche Welthungerhilfe EV.</b> Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement des quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées.	74,5 millions d'euros (UE: 55,8 millions d'euros; France: 10,5 millions d'euros; ONG: 8 millions d'euros; UN-Habitat: 200 000 euros)	Du 7 décembre 2011 au 7 décembre 2016 (60 mois, y compris une prolongation)
10	<b>Ordonnateur national d'Haïti, ainsi que d'autres entités publiques et privées.</b> Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti (PARDH) et à la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (SNCRP)	47 millions d'euros (UE: 100 %)	Du 2 mai 2011 au 2 mai 2015 (48 mois)

Partenaire et intitulé du projet		Coût total (contribution de l'UE)	Période de mise en œuvre
<b>Instrument de stabilité</b>			
Programme de soutien au rétablissement des capacités du gouvernement haïtien en matière de préparation aux crises; décision 2010/022-598 – 20 millions d'euros			
11	PNUD — Programmes «argent contre travail» en vue d'un redressement et d'une stabilisation rapides	Action multidonateur pour un montant total de 40,9 millions d'USD (UE: 5 millions d'euros, soit 16 % du coût total du projet)	Du 13 janvier 2010 au 31 décembre 2012 (contribution de l'instrument de stabilité du 1 <sup>er</sup> septembre 2010 au 31 août 2012)
12	Club de Madrid — Renforcer le cadre institutionnel en Haïti et aider le pays à assurer la maîtrise du processus de redressement	500 000 euros (UE: 100 %)	Du 1 <sup>er</sup> juillet 2010 au 29 février 2012
13	<i>International Management Group</i> (IMG), Belgrade et le Centre commun de recherche (CCR) — Renforcer la préparation aux situations d'urgence en Haïti	13,25 millions d'euros pour l'IMG (coordonnateur principal) et 1,25 million d'euros pour le Centre commun de recherche (UE: 100 %)	Du 14 octobre 2010 au 31 mai 2012 (IMG) et du 20 décembre 2010 au 19 décembre 2012 (CCR)

Un montant supplémentaire de 7 millions d'euros a été alloué au titre d'une deuxième décision visant à renforcer le cadre institutionnel. Le financement est prévu à partir de la fin 2013<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Décision (2012) 7698 final; (décision CRIS 2012/024530); aucune convention de contribution n'a été signée. Le plan d'action est toujours au stade de projet et n'a pas été examiné.

## Méthode de notation

Pour les besoins de l'audit, la notation de la pertinence, de la conception et des réalisations a été déterminée sur la base du système de suivi axé sur les résultats (ROM) de la Commission. Les critères sont les suivants:

<b>Pertinence</b>	
A	Le projet fait partie intégrante des politiques nationales et de la stratégie de l'UE, il est très bien adapté aux besoins prioritaires définis et il permet de cibler les groupes vulnérables.
B	Le projet s'inscrit parfaitement dans les politiques nationales et la stratégie de l'UE (même si ce n'est pas toujours de manière explicite), il permet de répondre aux besoins recensés et est utile aux groupes vulnérables.
C	Certain(e)s questions/problèmes subsistent quant à la compatibilité avec les politiques nationales et de l'UE et avec la déclaration de Paris ou quant à la pertinence du ciblage.
D	Contradictions avec les politiques nationales ou la stratégie de l'UE; la pertinence des besoins est discutable. D'importantes adaptations sont nécessaires.
<b>Conception</b>	
A	Le cadre logique est clair et bien structuré; la logique verticale des objectifs est réaliste et cohérente; les indicateurs objectivement vérifiables (IOV) sont suffisamment SMART; les risques et les contraintes locales sont clairement définis et gérés; les objectifs du projet constituent une passerelle entre la phase humanitaire et le développement; le projet est censé aboutir à une reprise du développement durable; un renforcement des capacités est prévu afin de s'assurer que le partenaire assume l'entièbre responsabilité une fois le projet terminé; une stratégie de retrait est en place.
B	La logique d'intervention est appropriée, mais elle pourrait être améliorée en ce qui concerne la hiérarchie des objectifs, les IOV ainsi que les risques et les contraintes; les LRRD sont en grande partie assurés; le transfert de responsabilité est intégralement assuré; des améliorations concernant le degré d'appropriation sont toutefois recommandées.
C	Des problèmes relatifs à la logique d'intervention sont susceptibles d'affecter la performance du projet et la capacité de suivi et d'évaluation des progrès; des améliorations sont nécessaires afin de garantir l'appropriation et la viabilité.
D	La logique d'intervention est déficiente et doit être revue en profondeur pour que le projet ait une chance d'aboutir.
<b>Réalisations</b>	
A	Toutes les réalisations ont été obtenues, ou le seront très probablement; elles sont de bonne qualité et contribuent aux résultats comme prévu; les activités sont mises en œuvre dans les délais et sont régulièrement contrôlées.
B	Les réalisations sont obtenues, ou le seront très probablement, conformément au plan établi; des améliorations restent cependant possibles en ce qui concerne la qualité, la portée et le calendrier. Les retards n'ont aucune incidence sur les réalisations.
C	Certaines réalisations n'ont pas été ou ne seront pas obtenues dans les délais ou elles ne sont pas ou ne seront pas de bonne qualité. Des adaptations sont nécessaires. Les activités ont pris du retard et sont quelque peu éloignées de la logique d'intervention et des prévisions.
D	De graves insuffisances affectent ou affecteront probablement l'obtention des réalisations et leur qualité. D'importantes adaptations sont nécessaires afin de garantir au moins l'obtention des principales réalisations. Des retards considérables sont à signaler et les activités sont fortement éloignées de la logique d'intervention et des prévisions.

## Annexes

### Annexe II

#### Notation des programmes<sup>1</sup>

Programmes et partenaires		Instrument	Contribution de l'UE	Montant versé au 31.12.2013	Pertinence	Conception	Réalisations	(millions d'euros) Période de mise en œuvre
1	«UNOPS — ECHO/-CR/BUD/2010/02028 Logement (restauration) — Construction d'abris sûrs et durables»	ECHO	4,1	3,6	B	C	C	D'octobre 2010 à août 2011
2	HELP ( <i>Hilfe zur Selbsthilfe e.V.</i> ) — ECHO/HTI/BUD/2012/91008 Eau et assainissement (dans les abris) — Construction d'abris provisoires sûrs et de sanitaires		2,2	1,8	A	A	A	De juillet 2010 à décembre 2013
3	WHH ( <i>Deutsche Welthungerhilfe eV</i> ); Agro Action Allemande) — ECHO/DIP/BUD/2011/92002 Préparation aux catastrophes — Renforcer la préparation aux catastrophes et les actions de sensibilisation		0,7	0,6	A	A	B	De juillet 2010 à octobre 2012
4	COOPI ( <i>Cooperazione Internazionale Fondazione, Italie</i> ) — ECHO/HTI/BUD/2012/91016 Préparation aux catastrophes (coordination) — ECHO/HTI/BUD/2012/91016 — Renforcer les capacités en matière de gestion des risques et des catastrophes		0,6	0,4	A	A	A	D'août 2012 à janvier 2013
5	Concern Worldwide — ECHO/-CR/BUD/2010/02010 Abris (assainissement) — Construction de meilleurs abris provisoires (à long terme)		5,2	5,2	A	B	B	D'avril 2010 à juin 2011
6	SI (Solidarités internationales, France) — ECHO/-CR/BUD/2010/02045 Coordination (abris) — Programmes «argent contre travail», mise en place de comités communautaires et préparation aux catastrophes		2,9	2,9	A	A	A	D'octobre 2010 à août 2011
7	SI (Solidarités internationales, France) — FOOD — Améliorer les conditions de vie, donner un accès à l'emploi et aux services collectifs (par exemple, mise en place, à titre permanent, d'activités génératrices de revenus), aider au renforcement de la sécurité alimentaire		1,0	1,0	A	B	A	De septembre 2011 à décembre 2012
8	FAO (Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture) — DCL-FOOD.2012/299-441 — Améliorer la situation de sécurité alimentaire et nutritionnelle des ménages vulnérables dans le département de l'Artibonite	Programme thématique de sécurité alimentaire de l'ICD	1,5	1,1	A	C	Trop tôt pour évaluer	De novembre 2012 à octobre 2014

<sup>1</sup> Voir l'*annexe II* pour la méthodologie.

## Annexes

### Annexe III

Programmes et partenaires		Instrument	Contribu-tion de l'UE	Montant versé au 31.12.2013	Pertinence	Concep-tion	Réalisa-tions	Période de mise en œuvre (millions d'euros)
9	Ordonnateur national d'Haïti, AFD, UN-Habitat, Croix-Rouge France, Solidarités internationales, <i>Concern Worldwide</i> , Care France, <i>Deutsche Welthungerhilfe EV</i> — Programme d'appui à la reconstruction et à l'aménagement des quartiers pour faciliter le retour des populations sinistrées (CRIS Nr 2011/023-144)	FED	55,8	11,0	A	A	B	De décembre 2011 à décembre 2016
10	Ordonnateur national d'Haïti, ainsi que d'autres entités publiques et privées — Programme d'appui budgétaire général au Plan d'action pour le relèvement et le développement national d'Haïti (PARDH) et à la stratégie nationale de croissance et de réduction de la pauvreté (SNCRP) (CRIS Nr2010/022-435)		47,0	34,9	A	C	C	De mai 2011 à mai 2015
11	PNUD — Programmes «argent contre travail» en vue d'un redressement et d'une stabilisation rapides	Instrument de stabilité	5,0	5,0	A	A	A	De septembre 2010 à août 2012
12	Club de Madrid — Renforcer le cadre institutionnel en Haïti et aider le pays à assurer la maîtrise du processus de redressement		0,5	0,5	A	A	A	De juillet 2010 à février 2012
13	<i>International Management Group</i> (IMG), Belgrade et Centre commun de recherche (CCR) — Renforcer la préparation aux situations d'urgence en Haïti		14,5	13,1	A	C	C	D'octobre 2010 à mai 2012 (IMG), De décembre 2010 à décembre 2012 (CCR)
<b>TOTAL</b>			<b>141,0</b>	<b>81,1</b>				

# Réponses de la Commission et du SEAE

40

## Synthèse

### III

La Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) tiennent à souligner que la plupart des projets ont atteint leurs objectifs, malgré le contexte difficile dans lequel ils ont été mis en œuvre.

La Commission est parvenue à atténuer les effets de certains facteurs externes à l'origine des retards.

### V

Alors qu'il n'était pas nécessaire d'élaborer une stratégie commune officielle pour le pays concernant les liens entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD) en Haïti, les services de la Commission ont coordonné leurs approches et ont veillé à établir un lien entre l'aide d'urgence et le développement sur une base sectorielle. L'intégration pleine et systématique de l'approche LRRD figure dans le cycle de financement couvrant la période 2014-2020.

### VI

La Commission et le SEAE insistent sur le fait que la plupart des projets ont produit les résultats escomptés.

En ce qui concerne les risques, la Commission et le SEAE souhaitent rappeler que toute intervention dans un pays fragile entraîne inévitablement des risques. Ces risques ont été recensés et des mesures d'atténuation potentielles ont été mises en place, mais la Commission et le SEAE ont décidé, dans certains cas, de mettre en œuvre les programmes malgré les risques présents, afin de contribuer à aider la population.

Les capacités de la délégation ont été renforcées dans la mesure du possible, compte tenu des contraintes budgétaires et relatives aux ressources humaines et des procédures administratives en vigueur.

En se fondant sur leur expérience du tremblement de terre en Haïti et d'autres événements de crise dans d'autres pays, la Commission et le SEAE ont adopté un certain nombre de mesures de réaction rapide.

## VII Premier tiret

La Commission accepte cette recommandation:

- i) depuis l'adoption des nouvelles lignes directrices sur l'appui budgétaire, en janvier 2013, cette recommandation est déjà appliquée pour les programmes d'appui budgétaire;
- ii) une gestion adéquate des risques est un élément important pour tous les programmes. Des procédures précises ont été mises en place pour veiller à ce que la conception du programme comporte une évaluation de la probabilité, de l'incidence potentielle et des mesures d'atténuation. Pendant la mise en œuvre, la gestion des risques sera prise en considération dans le cadre des procédures existantes.

## VII Deuxième tiret

La Commission accepte cette recommandation. La Commission met déjà en œuvre une stratégie en matière de LRRD et continuera sur cette voie dans le cadre de l'agenda de la résilience.

- La Commission accepte cette partie de la recommandation; les objectifs de la stratégie commune sont définis (en fonction du contexte) dans le cadre de la préparation des plans nationaux. Les mandats des départements sont définis dans leur déclaration de mission.
- La Commission accepte cette partie de la recommandation (voir les orientations sur les LRRD et les ateliers).
- La Commission accepte cette partie de la recommandation dans le cadre des plans d'action par pays.

## VII Troisième tiret

La Commission accepte la recommandation de la Cour.

La Commission souligne que, pour les pays qui se trouvent dans une situation de fragilité ou de crise/d'après-crise, l'aide apportée doit être adaptée à la situation pour pouvoir être efficace. À cette fin, la Commission a élaboré un instrument d'intervention particulier, connu sous le nom de «contrat d'appui à la consolidation de l'État» et qui comporte des dispositions relatives à ce type de situation.

La Commission tient à souligner que la recommandation n° 3 de la Cour figure dans les lignes directrices sur l'appui budgétaire.

## VII Quatrième tiret

La Commission et le SEAE acceptent cette recommandation, mais souhaitent signaler que des procédures de continuité des activités, établies sous la responsabilité du SEAE, et des dispositions pour le redéploiement du personnel d'intervention ont été instaurées entre-temps pour toutes les délégations. En outre, ils souhaitent préciser que la sûreté et la sécurité du personnel de l'Union européenne (UE) constituent la priorité absolue en cas de crises ou de catastrophes dans un pays où se trouvent des membres du personnel de l'UE.

## Observations

**La Commission estime que, compte tenu du contexte difficile, l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement étaient suffisamment liés.**

### 35

Bien qu'aucune stratégie commune n'ait été définie officiellement, dans la pratique, de nombreuses réunions ont été organisées entre les partenaires, et la DG ECHO et EuropeAid ont mis en commun leurs informations. Ces actions ont permis d'assurer la complémentarité et d'établir des liens entre les activités d'aide humanitaire et de développement financées.

Depuis la visite en Haïti de la commission du contrôle budgétaire du Parlement européen, la Commission a déployé des efforts considérables pour remédier à la situation.

Sur le terrain, la coordination entre les agents de terrain de la DG ECHO et la délégation de l'UE est assurée par des réunions régulières qui permettent aux deux parties de s'informer et de se consulter mutuellement au sujet de la conception des programmes et des progrès accomplis. Les deux entités élaborent actuellement un cadre commun en matière d'aide humanitaire et de développement. En outre, le chef de la délégation représente les préoccupations humanitaires au nom de l'UE.

Par ailleurs, aux sièges de ces entités, un certain nombre d'activités et de procédures ont permis d'améliorer sensiblement la coordination:

- un plan d'action en matière de résilience;
- une lettre commune d'instructions de l'UE et des États membres portant sur la mise en œuvre de l'approche européenne en matière de résilience, en vue de favoriser une action concertée efficace entre l'UE et les États membres, combinant à la fois les domaines de l'aide humanitaire, de la coopération au développement à long terme et de l'engagement politique continu, tant au niveau européen qu'au niveau national;
- un groupe interservice sur la transition;
- des lignes directrices sur les opérations de LRRD;
- des processus de consultation formelle et informelle au sujet des programmes.

### 35 (b)

Selon la Commission, il existe des différences de mandats et de procédures entre les services, mais pas de divergences d'opinion. La DG ECHO n'a pas pour mission de réaliser des investissements à long terme en matière de développement et ne peut donc pas financer la construction de maisons proprement dites.

Il convient de noter qu'à partir de 2013, la Commission a cessé de financer la construction d'abris provisoires à Port-au-Prince, où une synergie efficace entre l'expérience acquise par les partenaires de la DG ECHO et le programme de reconstruction et d'aménagement des quartiers financé par la DG DEVCO a été mise en place. La DG ECHO a financé la construction de certains abris provisoires, sous la forme d'habitations créoles traditionnelles, dans la région des Palmes, l'épicentre du tremblement de terre, lorsque des terrains ne faisant pas l'objet de litiges étaient disponibles et qu'il n'y avait aucun risque de contribuer à la multiplication des bidonvilles. Dans de nombreux cas, voire dans la plupart des cas, le fait de recevoir un abri provisoire représentait une amélioration pour les bénéficiaires par rapport aux habitations dans lesquelles ils vivaient avant le tremblement de terre.

## 35 (c)

Les actions humanitaires financées par l'UE se concentrent sur les besoins. Aucune stratégie de sortie de la DG ECHO pour Haïti n'a été formalisée en tant que telle. Cependant, les conditions requises pour un abandon progressif de l'instrument humanitaire ont systématiquement été indiquées dans toutes les décisions de financement de la DG ECHO en la matière.

## 37

Ces retards ont essentiellement été occasionnés par des facteurs externes liés à l'évolution rapide du contexte, sur lesquels les partenaires de la DG ECHO n'avaient aucun contrôle.

## 40

Selon la philosophie de l'appui budgétaire, le paiement n'est effectué qu'une fois les résultats obtenus. Cette logique nécessite d'établir un équilibre délicat entre la prévisibilité et la conditionnalité.

La rétention de paiements par l'UE et d'autres donateurs durant l'été 2012 était due à des rapports nationaux d'audit révélant des défauts dans les procédures d'attribution des marchés publics pendant l'état d'urgence, en 2011. Les pressions exercées par les donateurs ont abouti à la création d'une commission d'audit spéciale, chargée d'examiner 41 contrats passés selon les procédures de la loi sur l'état d'urgence. À la suite des recommandations émises par cette commission d'audit et de l'annulation ultérieure de 6 de ces contrats par le gouvernement, les donateurs ont repris le versement des paiements. Cet exemple illustre l'effet de levier en faveur d'une meilleure gouvernance économique que les opérations d'appui budgétaire peuvent exercer, ainsi que la contribution à la réforme apportée par le programme.

**La Commission et le SEAE considèrent que la mise en œuvre de l'aide à la réhabilitation apportée par l'UE a été en grande partie efficace.**

## 42

Malgré les circonstances difficiles — principale raison à l'origine des retards —, la plupart des programmes ont obtenu les résultats voulus.

## 43

Les interventions d'urgence en réponse à des crises soudaines comportent généralement un certain degré de risque qui peut provoquer des retards ou, dans certains cas, nécessiter l'adoption de mesures d'atténuation en vue de garantir la réussite des projets.

Dans ce contexte, c'est essentiellement la présence de facteurs externes dans un environnement humanitaire complexe qui a rendu la collaboration de plus en plus difficile, entraînant ainsi une modification du domaine d'intervention. Malgré les obstacles, les partenaires sont parvenus à atteindre les objectifs fixés dans le cadre des actions. Les changements survenus dans la mise en œuvre des projets ont été dûment débattus entre la DG ECHO et les partenaires avant que toute décision ne soit prise.

Il est difficile d'anticiper ce type de complications lors de la planification des négociations avec les municipalités ou les autorités nationales.

## 44

La mise en œuvre du projet de réhabilitation a été ralenti par deux problèmes:

- 1) Des troubles sociaux dans le quartier de Bristou-Bobin, où un projet financé par la DG ECHO a été mis en œuvre. Plusieurs incidents violents liés au contexte électoral ou à des problèmes communautaires ont entraîné un blocage des activités pour des raisons de sécurité.
- 2) Pendant le déroulement du projet, le partenaire a également découvert que 30 % des bâtiments de Bristou-Bobin n'étaient pas évalués par le ministère des travaux publics (MTPTC). Il était nécessaire de procéder à une évaluation imprévue des bâtiments, ce qui a compromis davantage l'obtention des réalisations prévues.

## 46

À la suite du rapport final d'évaluation, la Commission a décidé de s'attaquer aux problèmes soulevés concernant la formation insuffisante et pas entièrement adaptée, la mauvaise qualité du matériel des trousseaux d'urgence et d'autres défis, par le biais d'un programme de réponse intérimaire de suivi de trois ans mené en collaboration avec un partenaire de mise en œuvre différent, disposant d'une meilleure expérience au niveau local.

## 48

La Commission entend instaurer un équilibre entre, d'une part, des programmes mis en œuvre par les bénéficiaires, qui se les approprient pleinement et bénéficient ainsi d'un renforcement de leurs capacités et, d'autre part, la nécessité d'obtenir rapidement les réalisations du programme. En collaborant avec différents partenaires, la Commission avait pour objectif de parvenir à cet équilibre.

## 51

Des mesures visant à remédier aux défauts de conception ont déjà été mises en œuvre.

## 53

La Commission convient que les versements n'ont pas strictement respecté le calendrier indicatif, mais estime qu'il était nécessaire de retenir le paiement pour respecter les conditions de la convention de financement et exercer la pression nécessaire pour encourager les progrès en matière de réforme.

## 54

Les lignes directrices sur l'appui budgétaire n'imposent pas l'existence d'une stratégie appropriée en matière de gestion des finances publiques (GFP) comme condition d'éligibilité à l'aide budgétaire, mais requièrent l'existence d'efforts de réforme pouvant se traduire par l'existence de stratégies «sous-sectorielles» en matière de GFP. En Haïti, si le gouvernement n'a adopté une stratégie globale en matière de GFP que récemment, à savoir en

mai 2014, il met en œuvre depuis longtemps un certain nombre de stratégies de réforme ayant trait à différents aspects de la GFP. En outre, dans l'approche prospective de l'appui budgétaire de la Commission, l'adoption d'une stratégie globale et réaliste dans le domaine de la GFP constituait une condition préalable au premier paiement dans le cadre du nouveau programme d'appui budgétaire à Haïti, adopté en novembre 2013. Cette condition préalable a désormais été remplie, grâce à la récente adoption de cette stratégie.

## 56

La Commission estime qu'elle a géré de façon adéquate les risques pour la mise en œuvre des programmes de l'UE. Toute intervention dans un pays fragile entraîne inévitablement des risques.

## 56 (a)

Les problèmes aux douanes ont été aggravés par le chaos qui a suivi le tremblement de terre. Tous les partenaires de mise en œuvre ont réalisé une analyse des risques systématique, et les retards potentiels, entre autres dus aux retards aux douanes, avaient été pris en considération et intégrés dans les cadres logiques des propositions. De toute évidence, il était impossible d'anticiper précisément la durée de ces retards. Étant donné que l'importation d'abris représentait la seule solution possible pour répondre aux besoins de la population en matière de logement, les avantages d'une telle opération l'emportaient sur les risques observés liés aux retards aux douanes.

## 56 (b)

Parallèlement à l'appui institutionnel apporté par d'autres donateurs au ministère de l'agriculture en vue de redynamiser l'industrie de production des semences et de renforcer ses capacités en matière de contrôle de la qualité, le programme de l'UE a soutenu des groupes d'agriculteurs locaux qui produisent des semences au moyen de méthodes artisanales.

## 56 (c)

Ce projet avait pour objectif de produire des effets immédiats au niveau opérationnel, en mettant en place 300 conteneurs renfermant du matériel de premiers secours et en formant des bénévoles au niveau local à l'utilisation de ce matériel en cas de catastrophes naturelles. Si le projet est effectivement parvenu à mettre en place 302 conteneurs dans le pays, dans un délai qui a dépassé de deux mois seulement la période de mise en œuvre, et à dispenser une formation de base à 3 041 bénévoles locaux, il était également conçu comme un projet pilote, susceptible d'être proposé au titre des enveloppes de coopération (Fonds européen de développement) pour Haïti.

Concernant le choix du partenaire de mise en œuvre, la Commission souhaite signaler qu'aucun des partenaires disposant d'une expérience pertinente et de longue date en Haïti n'était disponible pour entreprendre cette action.

## Encadré 6

Les lieux choisis pour livrer les conteneurs ont été désignés par les autorités haïtiennes (DPC — direction de la protection civile) et les maires des villages concernés. La DPC n'a signalé que 10 cas (sur 302 au total) dans lesquels il était nécessaire de déplacer le conteneur pour l'installer ailleurs.

Le programme de réponse intérimaire de suivi abordera le problème de la formation insuffisante des bénévoles. En outre, il améliorera la durabilité du réseau de bénévoles, en intégrant la structure au sein des autorités régionales et locales (collectivités territoriales), et renouvelera l'équipement des trousse d'urgence le cas échéant.

## 57

Le programme d'appui budgétaire a été élaboré au lendemain du tremblement de terre, en coordination avec d'autres pourvoyeurs d'appui budgétaire. La priorité consistait à fournir les ressources en trésorerie dont le gouvernement avait tant besoin, ainsi que des mesures d'accompagnement pour tenir compte de l'assistance technique prévue par les autres donateurs.

Dans le cadre du nouveau programme d'appui budgétaire (le contrat d'appui à la consolidation de l'État) adopté en 2013, l'enveloppe relative à l'assistance technique a été augmentée de 12 millions d'euros, de façon à pouvoir répondre aux besoins du gouvernement en matière de renforcement des capacités.

## Encadré 7

Le nouveau programme d'appui budgétaire pour Haïti, adopté en novembre 2013, se fonde sur une modalité propre aux pays fragiles. Cette opération comprend, entre autres mesures, un audit des salaires des fonctionnaires, le renforcement des services de perception des recettes et un soutien concret à la Cour supérieure des comptes et du contentieux administratif.

## 58

La Commission et le SEAE avaient étudié en détail les risques politiques présents en Haïti, mais ont néanmoins décidé d'intervenir, car les bienfaits potentiels, y compris la possibilité d'exercer une influence politique en faveur de l'adoption de réformes, l'emportaient sur les risques.

Des mesures d'atténuation ont donc été adoptées dans la mesure du possible, en tenant compte de la capacité limitée des institutions haïtiennes et de la nécessité de respecter la souveraineté d'Haïti. L'UE a approfondi et intensifié son dialogue politique avec Haïti, comme en attestent les nombreux contacts à haut niveau établis au cours des deux dernières années et le lancement, en décembre 2013, d'un dialogue politique structuré et régulier. Des mesures de soutien ponctuelles, visant à contribuer à la stabilité politique, sont actuellement mises en œuvre. La Commission et le SEAE tiennent également à souligner que la consolidation de la démocratie et la stabilisation du contexte politique en Haïti ne peuvent être réalisées qu'à long terme et par le biais d'un processus endogène, comme le démontrent les progrès récemment accomplis par le «dialogue inter-haïtien».

## 59

La Commission et le SEAE souhaitent insister sur le fait qu'ils ont renforcé les capacités de la délégation, dans la mesure où les contraintes budgétaires et relatives aux ressources humaines et les procédures administratives en vigueur le permettaient. À l'instar de tous les autres partenaires nationaux et internationaux, la délégation a dû travailler dans des conditions très difficiles: ses locaux ont été jugés peu sûrs et des bureaux provisoires ont été installés dans une résidence de la délégation plus sûre. À la suite du tremblement de terre, le personnel de la délégation a été évacué vers la République dominicaine, tandis que le chef de la délégation est resté sur place avec un noyau du personnel administratif et de sécurité.

Un soutien technique a été fourni par la délégation en République dominicaine, ainsi que par le siège.

## 63

Au cours des années 2010 et 2011, les ressources limitées dont la délégation disposait ont été complétées par un soutien accru de la part du siège. En matière d'appui budgétaire, par exemple, des experts en provenance du siège ont régulièrement effectué des missions en Haïti et représenté l'UE dans les réunions de coordination des donateurs avec le gouvernement.

## Conclusions et recommandations

## 64

La Commission et le SEAE se félicitent des éléments positifs de la conclusion de la Cour. La plupart des projets ont atteint leurs objectifs, malgré le contexte difficile dans lequel ils ont été mis en œuvre.

## 66

Alors qu'il n'était pas nécessaire d'élaborer une stratégie commune officielle pour le pays en matière de LRRD en Haïti, les services de la Commission ont coordonné leurs approches et ont veillé à établir un lien entre l'aide d'urgence et le développement sur une base sectorielle. L'intégration pleine et systématique de l'approche LRRD figure dans le cycle de financement couvrant la période 2014-2020.

## 67

La Commission et le SEAE insistent sur le fait que la plupart des projets ont produit les résultats escomptés.

En ce qui concerne les risques, la Commission et le SEAE souhaitent rappeler que toute intervention dans un pays fragile entraîne inévitablement des risques. Ces risques ont été recensés et des mesures d'atténuation potentielles ont été mises en place, mais la Commission a décidé, dans certains cas, de mettre en œuvre les programmes malgré les risques présents, afin de contribuer à aider la population.

Les capacités de la délégation ont été renforcées dans la mesure du possible, compte tenu des contraintes budgétaires et relatives aux ressources humaines et des procédures administratives en vigueur.

En se fondant sur leur expérience du tremblement de terre en Haïti et d'autres événements de crise dans d'autres pays, la Commission et le SEAE ont adopté un certain nombre de mesures de réaction rapide.

## Recommandation n° 1

La Commission accepte cette recommandation:

- i) depuis l'adoption des nouvelles lignes directrices sur l'appui budgétaire, en janvier 2013, cette recommandation est déjà appliquée pour les programmes d'appui budgétaire;
- ii) une gestion adéquate des risques est un élément important pour tous les programmes. Des procédures précises ont été mises en place pour veiller à ce que la conception du programme comporte une évaluation de la probabilité, de l'incidence potentielle et des mesures d'atténuation. Pendant la mise en œuvre, la gestion des risques sera prise en considération dans le cadre des procédures existantes.

## Recommandation n° 2

La Commission accepte cette recommandation. La Commission met déjà en œuvre une stratégie en matière de LRRD et continuera sur cette voie dans le cadre de l'agenda de la résilience.

## **Recommandation n° 2 – Premier tiret**

La Commission accepte cette partie de la recommandation; les objectifs de la stratégie commune sont définis (en fonction du contexte) dans le cadre de la préparation des plans nationaux. Les mandats des départements sont définis dans leur déclaration de mission.

## **Recommandation n° 2 – Deuxième tiret**

La Commission accepte cette partie de la recommandation (voir les orientations sur les LRRD et les ateliers).

## **Recommandation n° 2 – Troisième tiret**

La Commission accepte cette recommandation dans le cadre des plans d'action par pays.

## **Recommandation n° 3**

La Commission accepte la recommandation de la Cour.

La Commission souligne que, pour les pays qui se trouvent dans une situation de fragilité ou de crise/d'après-crise, l'aide apportée doit être adaptée à la situation pour pouvoir être efficace. À cette fin, la Commission a élaboré un instrument d'intervention particulier, connu sous le nom de «contrat d'appui à la consolidation de l'État» et qui comporte des dispositions relatives à ce type de situation.

La Commission tient à souligner que la recommandation n° 3 de la Cour figure dans les lignes directrices sur l'appui budgétaire.

## **Recommandation n° 4**

La Commission et le SEAE acceptent cette recommandation, mais souhaitent signaler que des procédures de continuité des activités, établies sous la responsabilité du SEAE, et des dispositions pour le redéploiement du personnel d'intervention ont été instaurées entre-temps pour toutes les délégations. En outre, ils souhaitent préciser que la sûreté et la sécurité du personnel de l'UE constituent la priorité absolue en cas de crises ou de catastrophes dans un pays où se trouvent des membres du personnel de l'UE.

## **COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?**

### **Publications gratuites:**

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

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

### **Publications payantes:**

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

### **Abonnements:**

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne  
([http://publications.europa.eu/others/agents/index\\_fr.htm](http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm)).

Le tremblement de terre qui a frappé Haïti, le 12 janvier 2010, a fait de nombreuses victimes humaines et provoqué des dégâts considérables dans la capitale et ses environs. Dans le présent rapport, la Cour des comptes européenne examine si l'aide de l'UE à la réhabilitation du pays a été planifiée et mise en œuvre de manière satisfaisante et si la Commission a correctement lié la fourniture de l'aide d'urgence aux efforts de réhabilitation et à l'aide au développement. La Cour estime, en conclusion, que l'aide à la réhabilitation a été globalement bien planifiée et qu'elle a permis de répondre aux principaux besoins du pays. Toutefois, les programmes n'ont pas été mis en œuvre de manière suffisamment efficace et l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement n'étaient pas suffisamment liés. Cela s'explique en partie par la difficulté de la situation et les carences des autorités nationales, mais aussi par des insuffisances affectant la gestion de certains facteurs dont la Commission avait le contrôle.

