## Rapport spécial

## L'aide de l'UE en faveur du Myanmar/de la Birmanie

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





#### Équipe d'audit

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

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III de la Cour des comptes européenne, compétente pour l'audit des dépenses relatives à l'action extérieure, à la sécurité et à la justice. Pour l'élaboration de ce rapport, le Membre rapporteur, M. Karel Pinxten, Doyen de la Chambre, était assisté de M. Gerard Madden, son chef de cabinet, M<sup>me</sup> Mila Strahilova, attachée et chef de mission, M<sup>me</sup> Beatrix Lesiewicz, manager principal, ainsi que MM. Roberto Ruiz Ruiz et Francesco Zoia Bolzonello, auditeurs. L'assistance linguistique a été assurée par M<sup>me</sup> Cathryn Lindsay.



*De gauche à droite:* Francesco Zoia Bolzonello, Cathryn Lindsay, Gerard Madden, Mila Strahilova, Roberto Ruiz Ruiz, Beatrix Lesiewicz et Karel Pinxten.

## TABLE DES MATIÈRES

	Points
Sigles et acronymes	
Synthèse	I – IX
Introduction	1 - 14
Étendue et approche de l'audit	15 - 17
Observations	18 - 60
Malgré certaines insuffisances, l'UE a joué un rôle majeur dans le soutien des priorités définies en matière de développement	18 - 28
Le SEAE et la Commission ont pris en considération les besoins du pays	19 - 20
Le choix des priorités en matière de développement n'était pas suffisamment ciblé	21 - 24
Le niveau de coordination était variable	25 - 28
La gestion, par la Commission, de l'aide au développement fournie par l'UE était globalement satisfaisante, mais affectée par des retards et des insuffisances	29 - 51
Les actions étaient pertinentes, mais quelques revers ont été enregistrés	30 - 33
Dans le cadre de la mise en œuvre par les Fonds fiduciaires, l'engagement et le déboursement des crédits ont été affectés par des retards	34 - 36
Les dispositions en matière de contrôle des coûts figurant dans les contrats entre l'UE et les Nations unies ont eu peu d'impact	37 - 40
Les procédures contractuelles en cas de crise ont été appliquées trop largement	41 - 43
Le risque de double financement n'a pas été suffisamment atténué	44 - 45
Insuffisances dans le suivi des actions financées par l'UE et faible visibilité	46 - 51
La réalisation des objectifs affectée par des retards de mise en œuvre	52 - 60
De bons résultats malgré un contexte difficile	53
Des retards et des insuffisances ont affecté la mise en œuvre des projets	54 - 60
Conclusions et recommandations	61 - 69

Annexe I - Carte du Myanmar/de la Birmanie

Annexe II - Fonds fiduciaires gérés par les Nations unies

Annexe III - Échantillon de projets contrôlés

Annexe IV - Évaluation des différents projets - vue d'ensemble

Réponses de la Commission et du SEAE

#### SIGLES ET ACRONYMES

DG DEVCO Direction générale de la coopération internationale et du

développement

DG ECHO Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide

humanitaire européennes

ICD Instrument de coopération au développement

IEDDH Instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme

IPI+ Instrument de coopération avec les pays industrialisés

JPF Fonds commun pour la paix

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

LIFT Fonds d'affectation spéciale pour les moyens de subsistance et la

sécurité alimentaire

ONG Organisation non gouvernementale

PAA Programme d'action annuel

PDIP Personne déplacée à l'intérieur de son propre pays

PIP Programme indicatif pluriannuel

QBEP Programme en faveur d'une éducation de base de qualité

RACER Pertinents, acceptés, crédibles, faciles et solides (*Relevant, Accepted,* 

Credible, Easy and Robust)

ROM Suivi axé sur les résultats (Results Oriented Monitoring)

SEAE Service européen pour l'action extérieure

SMART Spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés (Specific,

Measurable, Achievable, Relevant and Timely)

SWITCH-Asia Programme financé par l'UE pour aider les consommateurs et les

entreprises à adopter des modes de consommation et de production

durables

Unicef Fonds des Nations unies pour l'enfance

UNOPS Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets

3DF Fonds des trois maladies

3MDG Fonds des trois objectifs du millénaire pour le développement

### **SYNTHÈSE**

- I. Au cours de la période auditée, le Myanmar/la Birmanie connaissait une importante et difficile transition politique et économique. Des facteurs tels que les catastrophes naturelles, les conflits ethniques et les capacités limitées des autorités et des parties prenantes locales entravaient les efforts de développement.
- II. Nous avons examiné si le soutien apporté par l'Union européenne au Myanmar/à la Birmanie avait été efficace. À cette fin, l'audit a porté sur la question de savoir si le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission avaient soutenu des priorités bien établies en matière de développement. Nous avons également évalué la gestion, par la Commission, de l'aide au développement de l'UE, et cherché à déterminer si cette aide avait atteint ses objectifs. L'audit a été centré sur les dépenses engagées entre 2012 et 2016 dans le cadre de l'instrument de coopération au développement (ICD) à la suite de la mise en place d'un gouvernement civil en 2011. Au total, l'UE a alloué près d'un milliard d'euros pour la période 2012-2020.
- III. Nous avons conclu que l'aide au développement fournie par l'UE au Myanmar/à la Birmanie avait été partiellement efficace. L'UE a joué un rôle moteur important dans le soutien des priorités en matière de développement de ce pays et lui a octroyé des fonds conséquents. Dans un contexte difficile, où la structure institutionnelle, l'avancement du processus de paix et le rythme des réformes étaient incertains, l'UE est intervenue activement pour répondre aux besoins du pays. Notre rapport souligne toutefois des insuffisances dans l'évaluation des besoins par la Commission et dans la mise en œuvre de l'aide de l'UE.
- IV. La décision de la Commission de se concentrer sur quatre secteurs n'était pas conforme au programme pour le changement 2011, et la capacité de la délégation de l'UE à faire face à la lourde charge de travail n'a pas été examinée. La Commission n'a pas suffisamment évalué les priorités géographiques à l'échelle du pays. La mobilisation des recettes nationales ne figurait pas parmi les priorités prises en considération, bien qu'elle soit un facteur clé du développement du Myanmar/de la Birmanie. La programmation conjointe de l'UE et des

différents États membres dans le cadre de la stratégie de programmation conjointe 2014-2016 a été une avancée positive.

- V. Dans l'ensemble, la gestion de l'aide au développement apportée par l'UE a été satisfaisante. Les actions ont tenu compte des priorités du pays en matière de développement, mais des retards ont été constatés. La forme d'aide choisie par la Commission était raisonnable. Toutefois, aucune justification n'a été fournie concernant le montant des fonds alloués à chaque secteur et action. En outre, la mise en œuvre a été retardée parce que le programme d'action annuel (PAA) 2016 n'a jamais été adopté.
- VI. La mise en œuvre des programmes des Fonds fiduciaires gérés par les Nations unies a été affectée par des retards et a souffert de la lenteur d'absorption du budget pour la réalisation des activités de ces programmes. Ces Fonds ont accumulé d'importantes liquidités, mais la Commission n'a pas veillé à ce que les intérêts perçus sur la contribution de l'UE soient affectés aux actions financées. Les dispositions en matière de contrôle des coûts figurant dans les contrats entre l'UE et les Nations unies ont eu peu d'impact.
- VII. Au cours de la période 2012-2016, la Commission a largement eu recours aux dispositions relatives à la déclaration de crise pour passer des contrats directement avec les partenaires chargés de la mise en œuvre. La suppression de l'obligation de procéder à des appels à propositions a nui à la transparence de la procédure de sélection et a pu avoir un impact négatif sur le rapport coût-efficacité des projets.

VIII. Le degré d'obtention des résultats variait selon les projets contrôlés. La moitié seulement des projets audités ont produit les réalisations escomptées, principalement en raison de retards dans la mise en œuvre. Les effets et leur durabilité n'ont pas pu être évalués pour près de la moitié des projets audités en raison de retards dans la mise en œuvre des activités des programmes. Des insuffisances ont également été constatées concernant la qualité des indicateurs de projet et du suivi des projets.

IX. Sur la base des observations figurant dans le présent rapport, la Cour formule un certain nombre de recommandations qui visent à améliorer la gestion de l'aide au développement en faveur du Myanmar/de la Birmanie. Le SEAE/la Commission sont invités à:

- limiter le nombre de domaines bénéficiant d'un soutien pour accroître l'impact de l'aide;
- renforcer la coordination avec la DG ECHO;
- justifier et documenter le montant des fonds affectés aux secteurs et actions;
- augmenter le rapport coût-efficacité des actions multidonateurs;
- améliorer la gestion des projets et veiller à donner une meilleure visibilité aux actions de l'UE.

#### **INTRODUCTION**

- 1. Après plusieurs décennies de régime autoritaire, le Myanmar/la Birmanie connaît une transition politique et économique depuis la mise en place d'un gouvernement civil en mars 2011. Ce dernier a lancé une série de réformes visant à changer la situation politique, démocratique et socio-économique du pays.
- 2. En ce qui concerne la situation économique du pays, le PIB a augmenté en moyenne de 7,5 % par an¹. La population active est jeune et le pays possède de nombreuses ressources naturelles (gaz, bois, or, pierres précieuses, etc.). Grâce à sa situation limitrophe des deux pays les plus peuplés au monde, la Chine et l'Inde, et donc à la proximité géographique de leurs marchés, le pays bénéficie d'une augmentation importante des investissements directs.
- 3. La population est composée de nombreux groupes ethniques, dont certains sont depuis de longues années enlisés dans des guerres civiles. Les tensions interethniques et interreligieuses persistent. Le gouvernement a signé un accord national de cessez-le-feu avec certaines milices ethniques, mais le processus de paix progresse lentement. Les tensions ethniques perdurent dans les États où vivent des groupes ethniques autres que les Bamars, notamment dans les régions frontalières des États de Shan, Kachin et Rakhine (voir carte à l'annexe I).
- 4. De nouveaux épisodes de violence ont eu lieu en 2016 et 2017 dans l'État de Rakhine (voir carte à l'<u>annexe I</u>) contre la minorité musulmane rohingya, un peuple devenu de facto apatride à l'entrée en vigueur de la loi birmane sur la citoyenneté de 1982. La violence récurrente exacerbe le conflit et entrave les efforts humanitaires et de développement dans la région.
- 5. Afin d'encourager le processus de réforme, l'Union européenne (UE) a suspendu en avril 2012 les sanctions imposées au gouvernement et, en 2013, tous les embargos, à part

Données de la Banque mondiale, 2012-2016.

celui sur les armes, avaient été levés. L'UE a également ouvert un bureau à Yangon, qui est devenu une délégation à part entière en 2013.

- 6. Les conclusions du Conseil du 22 juillet 2013 sur le cadre global pour la politique de l'UE et son soutien au Myanmar/à la Birmanie définissent les relations bilatérales. Les objectifs stratégiques de ce cadre sont 1) de soutenir la paix et la réconciliation nationale, 2) de contribuer à construire une démocratie qui fonctionne, 3) de favoriser le développement et le commerce et 4) de soutenir la réintégration du Myanmar/de la Birmanie dans la communauté internationale.
- 7. La *task force* UE-Myanmar/Birmanie s'est réunie en novembre 2013 pour présenter au gouvernement les outils et les instruments dont dispose l'UE pour soutenir la démocratisation. Une série de forums, présidés par l'ancienne haute représentante de l'UE, M<sup>me</sup> Catherine Ashton, et par l'un des ministres du Cabinet de la Présidence du pays, M. U Soe Thane, ont été organisés afin d'approfondir les relations bilatérales dans un certain nombre de domaines, dont l'aide au développement, la société civile, le processus de paix, ainsi que le commerce et les investissements.
- 8. La réunion de la *task force* a été suivie de dialogues UE-Myanmar/Birmanie sur les droits de l'homme, qui ont cherché à déterminer comment l'aide de l'UE pouvait soutenir les efforts visant à promouvoir les droits de l'homme, la gouvernance démocratique et l'État de droit sur le terrain. L'UE a proposé d'aider le gouvernement du Myanmar à ratifier les conventions et instruments internationaux en matière de droits de l'homme. Elle a également déployé une mission d'observation électorale dans le cadre des élections législatives du 8 novembre 2015.
- 9. L'UE a alloué plus d'un milliard d'euros pour la période 2007-2020 (voir <u>tableau 1</u>), principalement au titre d'instruments bilatéraux, régionaux et thématiques<sup>2</sup>.

Les instruments de financement peuvent être nationaux (bilatéraux), régionaux ou avoir un thème spécifique.

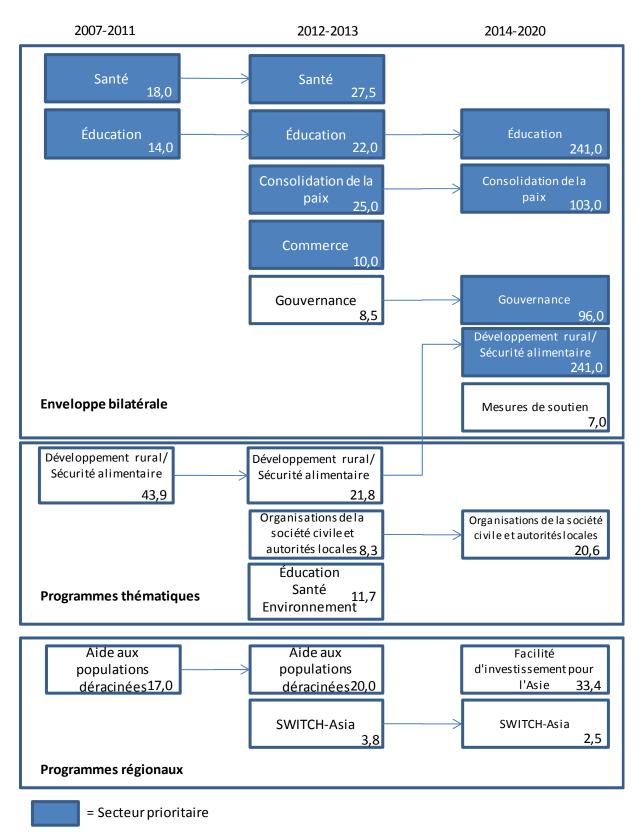
Tableau 1 – Aide octroyée par l'UE au Myanmar/à la Birmanie pour la période 2007-2020

(en millions d'euros) Aide spéciale Total Total 2007-2011 2012-2013 2012-2013 2007-2013 2014-2020 2007-2020 Source Instrument de coopération au développement 32.0 93.0 125.0 688.0 813.0 Enveloppe bilatérale Programmes thématiques 7,7 20,6 \* 43,9 34,0 85,6 106,2 35,9 \* 20,0 40,8 Programmes régionaux 17,0 76,7 3,8 Autres instruments (instrument de stabilité, 2,2 28,9 3,7 34,8 1,8 36,6 IEDDH, IPI+) Total 95,1 40,4 150,7 286,2 746,3 1 032,5 \* Enveloppe allouée jusqu'en 2017.

*Source:* Programmes indicatifs pluriannuels (PIP) 2007-2013 et 2014-2020 et programmes d'action annuels (PAA) 2007-2015.

- 10. Dans le cadre du programme indicatif pluriannuel (PIP) 2007-2013, l'UE a fourni un financement bilatéral pour deux secteurs prioritaires, à savoir l'éducation et la santé. Les instruments thématiques et le financement régional se sont essentiellement concentrés sur les programmes relatifs à la sécurité alimentaire et à l'aide aux populations déracinées.
- 11. En 2012, afin de maintenir la dynamique des réformes, l'UE a fourni un soutien supplémentaire au pays dans le cadre d'une «aide spéciale» s'élevant à 150 millions d'euros. Ce financement a permis d'étendre l'aide bilatérale à deux secteurs prioritaires supplémentaires, la consolidation de la paix et le commerce.
- 12. Dans le cadre du PIP 2014-2020, un financement bilatéral d'un montant de 688 millions d'euros a été alloué à quatre secteurs prioritaires: le développement rural, l'éducation, la gouvernance et la consolidation de la paix. En comptant l'aide relevant des programmes et instruments thématiques et régionaux, le financement accordé par l'UE à ce pays au cours des sept années en question s'élève à 746,3 millions d'euros. Les fonds alloués à chaque secteur pour la période 2007-2020 sont présentés à la *figure 1*.

<u>Figure 1</u> – Allocation de fonds bilatéraux, régionaux et thématiques aux différents secteurs au titre de l'ICD (en millions d'euros)



Sources: PIP 2007-2013, PIP 2014-2020 et PAA 2007-2015.

- 13. Les fonds ont été mis en œuvre dans le cadre d'une gestion à la fois directe et indirecte<sup>3</sup>. En 2016, l'UE a acheminé 63 %<sup>4</sup> d'entre eux au pays dans le cadre de la gestion indirecte, principalement par l'intermédiaire d'agences des Nations unies. Les Fonds fiduciaires concernés étaient les suivants: le Fonds d'affectation spéciale pour les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire (LIFT), le programme en faveur de l'éducation de base de qualité (QBEP), le Fonds pour la réalisation des trois objectifs du millénaire pour le développement (3MDG) et le Fonds commun pour la paix (JPF). Le pourcentage de la contribution de l'UE était compris entre 11 % et 37 % selon les Fonds (voir l'*annexe II* pour plus de précisions). Les dépenses relevant de la gestion directe, principalement des subventions, représentaient 37 % du portefeuille global.
- 14. Le pays a reçu le soutien de nombreux donateurs. Pour la période 2012-2016, les engagements des donateurs, toutes sources confondues, se sont élevés à plus de 8 milliards de dollars des États-Unis. En plus de l'aide de l'UE, le pays a bénéficié de celle du Japon (3,3 milliards de dollars des États-Unis), de la Banque mondiale (1 milliard de dollars des États-Unis), du Royaume-Uni (593 millions de dollars des États-Unis) et des États-Unis (477 millions de dollars des États-Unis)<sup>5</sup>.

#### ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

15. L'audit visait à déterminer si le soutien de l'UE au Myanmar/à la Birmanie avait été efficace en examinant les trois questions ci-après:

Dans le cadre de la gestion directe, la Commission européenne est responsable de toutes les activités relatives à l'exécution du budget de l'Union, qui sont effectuées directement par ses services, à son siège ou dans les délégations de l'UE. Dans le cadre de la gestion indirecte, la Commission confie les tâches d'exécution budgétaire à des organisations internationales, aux agences de développement des États membres de l'UE, aux pays partenaires ou à d'autres organismes.

De la valeur totale des contrats, à savoir 438 millions d'euros (source: rapport 2016 sur la gestion de l'assistance extérieure).

Ministry of Planning and Finance, Foreign Economic Relations Department (ministère de la planification et des finances, unité des relations économiques extérieures), https://mohinga.info/en/dashboard/location/.

- a) Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission ont-ils soutenu des priorités bien établies en matière de développement?
- b) La Commission a-t-elle bien géré l'aide au développement fournie par l'UE?
- c) L'aide au développement fournie par l'UE a-t-elle atteint ses objectifs?
- 16. L'audit a porté sur les dépenses engagées pour la période 2012-2016 et financées au titre de l'ICD. Nous avons examiné 20 projets 11 relevant de la gestion indirecte (dix gérés par des Fonds fiduciaires<sup>6</sup> et un mis en œuvre par une agence nationale<sup>7</sup>) et neuf de la gestion directe<sup>8</sup>. Les projets audités sont présentés de manière détaillée à l'<u>annexe III</u>.
- 17. Les travaux d'audit ont comporté un examen documentaire des éléments probants, tels que les documents de programmation et les rapports de suivi et d'évaluation. Ils ont également compris une mission sur place et des entretiens avec des agents de la direction générale de la coopération internationale et du développement (DG DEVCO), du SEAE, de la délégation de l'UE et de la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO), ainsi qu'avec des représentants des États membres de l'UE au Myanmar/en Birmanie, d'autres donateurs et des partenaires chargés de la mise en œuvre. L'audit et la vérification préalisés par d'autres organismes et les rapports de suivi axé sur les résultats portant sur ces derniers ont également été pris en considération.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> Projets 1 à 10.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Projet 11.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Projets 12 à 20.

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Audit d'agences des Nations unies réalisé par la Commission.

#### **OBSERVATIONS**

Malgré certaines insuffisances, l'UE a joué un rôle majeur dans le soutien des priorités définies en matière de développement

18. Pour pouvoir répondre à la première question d'audit (voir **point 15**), nous avons évalué si le SEAE et la Commission avaient pris en considération les besoins du pays. Nous avons également cherché à déterminer si les priorités de la Commission en matière de développement étaient suffisamment ciblées et si elle avait coordonné ces dernières avec les autres donateurs.

#### Le SEAE et la Commission ont pris en considération les besoins du pays

- 19. Le SEAE et la Commission ont rapidement réagi aux changements politiques en cours dans le pays. Ils ont initié un dialogue sur les droits de l'homme, déployé une mission d'observation électorale et pris part au processus de paix. La délégation de l'UE au Myanmar/en Birmanie a été créée en 2013. Malgré la réorganisation de la délégation de l'UE et les défis auxquels le SEAE et la Commission ont dû faire face au niveau local, ces derniers sont parvenus à nouer très tôt un dialogue politique actif avec les autorités nationales et ont fait en sorte d'obtenir un grand nombre d'informations.
- 20. Le gouvernement du Myanmar/de la Birmanie n'a pas établi de plan de développement national. Le pays avait d'importants besoins dans de nombreux domaines, dont la paix, l'éducation, la santé, le développement agricole, la gouvernance et la capacité institutionnelle. Le choix des secteurs à soutenir a été fixé en consultation avec les parties prenantes, et le gouvernement a considéré qu'il concordait avec ses priorités générales en matière de développement. L'UE a alloué un important financement au pays pour soutenir ses priorités en matière de développement (voir *point 9*).

#### Le choix des priorités en matière de développement n'était pas suffisamment ciblé

21. Le SEAE et la Commission ont défini les priorités de développement et les dotations financières dans les PIP en faveur du Myanmar/de la Birmanie. La programmation devait

être conforme aux priorités globales de l'UE en matière de développement et mettre en œuvre le Programme pour le changement 2011<sup>10</sup>. Elle devait également permettre d'assurer la cohérence et la complémentarité entre les différents donateurs ainsi que la conformité avec les priorités définies par le gouvernement.

- 22. Le Programme pour le changement 2011 visait essentiellement à augmenter considérablement l'impact et l'efficacité de la politique de développement de l'UE. L'Union devait se concentrer sur trois secteurs prioritaires au maximum, afin d'augmenter l'impact et l'efficacité de son aide. La décision de la Commission de faire passer le nombre de secteurs prioritaires de deux à quatre (voir *points 10 à 12*) n'était pas tout à fait conforme à ses propres orientations opérationnelles et n'a pas tenu compte de la capacité de la délégation de l'UE à gérer une telle panoplie d'instruments de développement dans un environnement de travail complexe.
- 23. En outre, la Commission n'a pas suffisamment déterminé les priorités géographiques régionales. Par exemple, la première étude sur les besoins spécifiques de l'État de Rakhine (voir *point 4*) n'a été réalisée qu'en 2017. La hiérarchisation des priorités aurait pu augmenter l'impact du soutien de l'UE.
- 24. La génération de recettes publiques à partir de sources fiscales ou non fiscales est un facteur crucial du développement durable, notamment dans un pays qui dispose de nombreuses ressources naturelles (voir *point 2*). Cependant, la mobilisation des recettes nationales n'a pas été dûment prise en considération lors de la fixation des priorités, bien qu'elle soit essentielle au développement du Myanmar/de la Birmanie.

#### Le niveau de coordination était variable

25. Après l'arrivée au pouvoir du gouvernement civil au Myanmar/en Birmanie, le nombre de donateurs fournissant des fonds destinés au développement a rapidement augmenté (voir *point 14*). Le gouvernement national et les partenaires du développement se sont

Le principal objectif du Programme pour le changement, adopté en 2011, est d'augmenter de manière significative l'impact et l'efficacité de la politique de développement de l'UE. Voir <a href="https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change\_en">https://ec.europa.eu/europeaid/policies/european-development-policy/agenda-change\_en</a>.

réunis et ont échangé des informations à intervalles réguliers pour assurer une coordination entre donateurs. Leurs réunions ont permis d'améliorer la cohérence et l'efficacité de l'aide au développement. L'UE a participé activement aux forums de coopération.

- 26. L'UE et ses États membres ont mis en place la stratégie de programmation commune pour 2014-2016 afin de promouvoir l'efficacité de l'aide. La programmation conjointe a été réalisée malgré l'absence de plan de développement national et représente l'un des premiers exemples d'une telle coopération dans le monde. Bien que les gains d'efficacité aient été modestes pour ce qui est de la réduction de la fragmentation de l'aide, le processus de programmation conjointe a permis d'améliorer la transparence, la prédictibilité et la visibilité.
- 27. Cependant, la coordination entre les DG ECHO et DEVCO était insuffisante. L'aide humanitaire est indispensable dans certaines régions du Myanmar/de la Birmanie, notamment dans les États de Rakhine et de Kachin. Entre 2012 et 2016, la Commission européenne, par l'intermédiaire de la DG ECHO, a versé quelque 95 millions d'euros aux programmes d'aide en faveur de la sécurité alimentaire et de l'assistance aux victimes de conflits. Bien que les deux DG de la Commission aient été actives dans le pays, les interventions humanitaires de l'UE n'ont pas été suffisamment prises en considération lors de l'élaboration des programmes. En outre, il n'existait pas de plan commun de mise en œuvre permettant de faire le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LARD). Des exemples de coopération dans les domaines de l'aide humanitaire et au développement ont été relevés, mais ils sont l'exception plutôt que la règle.
- 28. De plus, la DG ECHO n'a pas été incluse dans la stratégie de programmation conjointe pour 2014-2016 définie par la Commission et les États membres (voir *point 26*). L'occasion a ainsi été manquée d'améliorer la coordination, l'aide humanitaire étant attendue dans les zones de crise de longue durée, ce qui est le cas de certaines régions du pays. Il a fallu attendre septembre 2016 pour qu'une procédure d'échange d'informations entre les DG DEVCO et ECHO soit formalisée.

# La gestion, par la Commission, de l'aide au développement fournie par l'UE était globalement satisfaisante, mais affectée par des retards et des insuffisances

29. Afin de répondre à la deuxième question d'audit (voir **point 15**), nous avons évalué si la Commission avait correctement défini et mis en œuvre les actions, et sélectionné la forme d'aide la plus appropriée. Nous avons également cherché à déterminer si la Commission avait coordonné les actions avec d'autres donateurs et si celles-ci avaient bénéficié d'un suivi adéquat.

#### Les actions étaient pertinentes, mais quelques revers ont été enregistrés

- 30. Dans le cadre de chaque PIP, la Commission adopte des décisions de financement (les programmes d'action annuels PAA) qui déterminent les actions, la forme d'aide retenue et le montant total du financement pour chaque action. Les actions sélectionnées étaient conformes aux priorités fixées. Cependant, si les secteurs prioritaires et les actions soutenues étaient conformes aux priorités gouvernementales (voir *point 20*), la Commission n'a justifié le montant du financement ni pour les secteurs définis dans le cadre du PIP ni pour les actions relevant des PAA.
- 31. Le PAA 2016 n'a pas été adopté, car certains États membres n'étaient pas favorables à l'approche proposée préalablement à la tenue d'une réunion du comité ICD. La Commission a décidé de retirer la proposition. L'absence d'adoption du PAA 2016 s'est traduite par d'importants retards dans la mise en œuvre des actions prévues, puisque l'exécution des fonds (s'élevant à 163 millions d'euros) au titre du PIP 2016 a été différée. En avril 2017, sur la dotation totale de près d'un milliard d'euros pour la période 2012-2020 (voir <u>tableau 1</u>), 380,7 millions d'euros avaient été engagés.
- 32. Les critères opérationnels pris en considération au moment de la sélection des modalités de l'aide et de l'élaboration du plan de mise en œuvre étaient la «future charge de travail de la délégation» et la garantie d'«une combinaison de plusieurs formes d'aide». Le critère du rapport coût-efficacité des activités financées ne figurait dans aucun des PAA examinés. Cela étant, compte tenu des options disponibles, les formes d'aide choisies par la Commission étaient raisonnables.

33. Plus de la moitié des montants engagés ont été alloués dans le cadre de la gestion indirecte et acheminés principalement par des Fonds fiduciaires gérés par les Nations unies (voir *point 13*), ce qui a permis à la Commission de travailler en étroite coopération avec d'autres donateurs et de participer à des actions de développement de grande envergure. Cette forme d'aide a permis d'alléger la charge pesant sur les agents de la Commission, puisque la responsabilité de la gestion des Fonds incombait principalement aux Nations unies.

## Dans le cadre de la mise en œuvre par les Fonds fiduciaires, l'engagement et le déboursement des crédits ont été affectés par des retards

- 34. La Commission a rapidement engagé et octroyé les crédits aux Fonds fiduciaires, mais la mise en œuvre des programmes des Fonds fiduciaires gérés par les Nations unies a été affectée par des retards et a souffert de lenteurs d'absorption du budget pour la réalisation des activités de ces programmes. Les montants déboursés pour les activités des programmes au titre de LIFT représentaient à peine 53 % des contributions du Fonds (en place de 2012 à 2018), et pour le 3MDG (en place de 2012 à 2017), seulement 68 %. Bien que le Fonds commun pour la paix ait été institué en décembre 2015, seuls 3 % du financement apporté avaient été versés à des activités des programmes<sup>11</sup>.
- 35. En raison de la lenteur de la mise en œuvre des activités du programme, les soldes de trésorerie des Fonds fiduciaires gérés par les Nations unies étaient considérables. Pour LIFT, 3MDG et le Fonds commun pour la paix, ils s'élevaient à 74 millions, 54 millions et 18 millions de dollars des États-Unis<sup>12</sup> respectivement<sup>13</sup>.
- 36. Les dispositions contractuelles signées entre l'UE et l'UNOPS, l'agence des Nations unies qui gère trois des quatre Fonds fiduciaires au Myanmar/en Birmanie, permettent à cette

Au 31 janvier 2017 pour LIFT, au 1<sup>er</sup> novembre 2016 pour 3MDG et au 28 février 2017 pour le Fonds commun pour la paix. Les dates varient du fait que les cycles de déclaration diffèrent.

Voir ci-dessus.

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> L'Unicef n'a pas pu présenter d'état des flux de trésorerie certifié pour le QBEP.

dernière de garder les intérêts générés par les fonds avancés par la Commission. Celle-ci n'impose pas à l'UNOPS d'affecter les intérêts acquis à des activités des programmes.

## Les dispositions en matière de contrôle des coûts figurant dans les contrats entre l'UE et les Nations unies ont eu peu d'impact

- 37. Les dispositions contractuelles régissant le financement de l'UE octroyé aux Fonds fiduciaires multidonateurs des Nations unies sont définies dans les conventions de contribution. Ces dernières établissent les engagements financiers des deux parties. Une clause spécifique de ces conventions de contribution dispose que les coûts indirects devraient être limités à 7 % des coûts directs éligibles encourus par les Fonds. Ceux-ci étant gérés par les Nations unies, le contrôle des coûts relève principalement de leur responsabilité. La Commission est toutefois tenue de garantir que les contributions de l'UE soient d'un bon rapport coût-efficacité. À cet effet, elle procède notamment à des vérifications concernant les Fonds.
- 38. Au cours de ces vérifications, les contrôleurs examinent l'éligibilité des coûts présentés par les Fonds fiduciaires. Conformément à l'accord intervenu entre les parties, si des dépenses s'avèrent inéligibles à un financement de l'UE, elles ne seront pas rejetées, mais prises en charge par d'autres donateurs, si tant est que les fonds nécessaires soient disponibles. C'est ce que l'on appelle l'approche «notionnelle». Nous avons relevé des cas dans lesquels les vérifications effectuées pour le compte de la Commission avaient permis de déceler des coûts inéligibles et où l'approche notionnelle a été appliquée (voir *encadré 1*).

#### Encadré 1 – Exemples de l'application de l'approche notionnelle

#### **LIFT**

En 2012, une vérification effectuée par la Commission a permis de déceler des coûts inéligibles s'élevant à 7,35 millions d'euros. Il s'agissait principalement d'avances et de prêts, déclarés indûment comme «dépenses». En appliquant l'approche notionnelle, le total des dépenses inéligibles a été ramené à 2,44 millions d'euros. En effet, les gestionnaires des Fonds fiduciaires ont indiqué que d'autres donateurs disposaient de fonds suffisants pour prendre à leur charge une partie des coûts déterminés comme inéligibles par la Commission, à savoir 4,91 millions d'euros. Ultérieurement, la plus grande partie des 2,44 millions d'euros restants a été compensée par la Commission, qui l'a déduite d'autres paiements en faveur de LIFT, et le solde, de 0,35 million d'euros, a fini par être recouvré de l'UNOPS.

#### **3MDG / 3DF**

En 2012, le Fonds des trois maladies (3DF) a mis fin à ses activités, qui ont été reprises par le Fonds pour la réalisation des trois objectifs du millénaire pour le développement (3MDG). Un exercice de vérification effectué en 2015 portant sur le Fonds des trois maladies a fait état de coûts indirects inéligibles s'élevant à 640 000 dollars des États-Unis. Le plafond fixé pour les coûts indirects (7 % des coûts directs éligibles) par la convention de contribution avait été dépassé de ce montant. Lorsque les gestionnaires du Fonds en ont eu connaissance, ils ont informé la Commission que la somme avait été couverte par des fonds provenant d'autres donateurs.

- 39. Les exemples susmentionnés illustrent les limites du contrôle que la Commission peut exercer sur le rapport coût-efficacité des Fonds. Dans la plupart des cas, les coûts considérés comme étant inéligibles par la Commission sont pris en charge par d'autres donateurs. Ainsi, les résultats des vérifications n'auront que peu d'impact, voire aucun, sur le rapport coût-efficacité des Fonds. Cela vaut également pour les coûts indirects, en l'absence d'accord entre les donateurs sur l'application d'un taux de pourcentage approprié.
- 40. Lorsqu'un donateur est également un partenaire chargé de la mise en œuvre d'une action multidonateurs, comme dans le cas du QBEP (voir <u>annexe II</u> et <u>encadré 2</u>), il existe un risque significatif que les coûts indirects dépassant les 7 % convenus avec l'UE soient pris en charge par le partenaire en question ou par d'autres donateurs.

#### Encadré 2 – Exemple de coûts indirects élevés

Dans le cas du QBEP, les coûts indirects étaient deux fois plus élevés que ce qui était prévu dans les contrats entre l'UE et les Nations unies: outre les 7 % de coûts indirects inclus dans le budget général du QBEP, 7 % supplémentaires étaient inclus dans celui de la sous-subvention pour les projets mis en œuvre par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales (ONG) internationales. Les coûts payés dans le cadre de ces sous-subventions sont pris en charge par des sources de financement extérieures à l'UE. En tout état de cause, la rentabilité globale d'une action est amoindrie par la double imputation des coûts indirects, quelle que soit la source de financement à laquelle les coûts sont affectés.

#### Les procédures contractuelles en cas de crise ont été appliquées trop largement

- 41. La Commission a pris les décisions relatives à tous les projets gérés directement, y compris concernant leur portée et leur budget, et a pu suivre de près leur avancement tout au long de leur durée de vie. Elle s'est aidée d'outils comme l'exercice ROM pour assurer la gestion. Elle était également en mesure d'intervenir en cours de projet. Toutefois, la mise en œuvre des projets et leur suivi sont des activités contraignantes et chronophages, surtout lorsque les projets sont nombreux et qu'ils concernent des zones éloignées les unes des autres et difficiles d'accès. C'est pourquoi la Commission s'est attachée à financer de grands projets.
- 42. Entre 2012 et 2016, la Commission a invoqué les dispositions de la déclaration de crise<sup>14</sup> pour contracter directement avec les partenaires chargés de la mise en œuvre, sans recourir aux appels à propositions. La déclaration de crise pouvait être utilisée en cas «de danger imminent ou immédiat risquant de se transformer en conflit armé», et les subventions et les marchés publics pouvaient alors être négociés sans procéder à un appel à propositions ou à un appel d'offres<sup>15</sup>. Initialement, la déclaration s'appliquait uniquement aux États ethniques

Article 190, paragraphe 2, du règlement délégué (UE) n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 relatif aux règles d'application du règlement (UE, Euratom) n° 966/2012 du Parlement européen et du Conseil relatif aux règles financières applicables au budget général de l'Union (JO L 362 du 31.12.2012, p. 1).

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Ces situations sont définies à l'article 128 du règlement financier n° 966/2012, à l'article 190, paragraphe 2, du règlement délégué n° 1268/2012 de la Commission du 29 octobre 2012 (pour

de Chin, Kachin, Kayah, Kayin, Mon, Shan et Rakhine, ainsi qu'à la division Tanintharyi (voir carte à l'*annexe I*). En 2014, la Commission a étendu la déclaration de crise à tous les contrats visant à soutenir la consolidation de la paix et à renforcer l'État au Myanmar, et a reconduit cette décision chaque année. La déclaration de crise se justifiait pour les zones directement affectées par des conflits, mais moins pour les zones qui ne l'étaient pas. La suppression de l'obligation de procéder à des appels à propositions a nui à la transparence de la procédure de sélection et a pu avoir un impact négatif sur le rapport coût-efficacité des projets.

43. Bien que la Commission ait elle-même invoqué la déclaration de crise depuis 2012, elle n'a informé ses partenaires de la possibilité d'appliquer des procédures plus souples qu'en 2015 et 2016, et non en 2013 et 2014. Alors que la Commission octroyait les subventions directement, elle a demandé aux partenaires chargés de la mise en œuvre d'appliquer les procédures contractuelles de marchés en 2013 et 2014, même dans les États ethniques.

#### Le risque de double financement n'a pas été suffisamment atténué

44. Lors de l'évaluation de la gestion, par la Commission, de l'aide au développement, nous avons constaté que le risque de double financement, lorsqu'il était significatif, n'était pas atténué (voir *encadré 3*).

#### Encadré 3 - Exemples de risques de double financement

Le Fonds 3MDG comprend trois volets: 1) Santé maternelle, néonatale et infantile; 2) Tuberculose, malaria et VIH/SIDA; 3) Soutien aux systèmes. Le volet 2 est également couvert par le Fonds mondial, sis à Genève, en Suisse, et qui exerce ses activités dans le monde entier, y compris au Myanmar/en Birmanie, est cofinancé par l'UE et géré par l'UNOPS. Le financement apporté à ce volet par le Fonds 3MDG est spécifiquement destiné à compléter celui fourni par le Fonds mondial au Myanmar/en

les subventions), à l'article 190 du règlement financier n° 966/2012, à l'article 266, paragraphe 1, point a), du règlement n° 1268/2012 de la Commission (pour les services), à l'article 190 du règlement financier, à l'article 268, paragraphe 1, point a), du règlement n° 1268/2012 de la Commission (pour les fournitures), à l'article 190 du règlement financier et à l'article 270, paragraphe 1, point a), du règlement n° 1268/2012 de la Commission (pour les travaux).

Birmanie, et à combler d'éventuelles lacunes. Cependant, aucune évaluation approfondie des lacunes et des chevauchements entre les deux Fonds n'a été réalisée<sup>16</sup>. Ni le conseil d'administration du Fonds 3MDG ni la Commission n'ont été informés de quelque détail que ce soit concernant les domaines d'intervention des deux Fonds ou leur budget. Aucune mesure d'atténuation n'a été prise pour prévenir le risque de double financement.

Dans un autre cas, une ONG locale a bénéficié, dans le domaine du renforcement des capacités, d'un soutien provenant de quatre sources différentes, toutes financées par l'UE, ce qui a été rendu possible par l'absence de toute forme d'évaluation des doubles financements éventuels.

45. En outre, l'audit de deux des projets a révélé que la coordination entre donateurs était faible au niveau de la mise en œuvre (voir *encadré 4*).

#### Encadré 4 – Exemples d'occasions manquées en termes de coordination

En 2012, la Banque mondiale a engagé plus de 80 millions de dollars des États-Unis en faveur d'un programme national de développement axé sur la communauté (*community driven development* - CDD). Ce programme a été mis en œuvre par diverses structures de développement gouvernementales, dont des autorités municipales.

Dans une région, l'UE a financé, à hauteur de cinq millions d'euros, un projet qui comprenait un volet CDD. Un rapport de suivi a constaté que les initiatives avaient été mises en œuvre par les mêmes parties prenantes au niveau local. Cela a eu pour effet la création de structures parallèles et d'importants chevauchements, mais les communautés ont néanmoins bénéficié d'investissements supplémentaires dans leurs infrastructures.

Dans une autre région, l'UE a financé, à hauteur de sept millions d'euros, un projet qui comprenait également un volet CDD. Là aussi, le rapport de suivi a mis en évidence un manque de coordination sectorielle ainsi que le risque de chevauchement.

En ce qui concerne le plus gros projet de cette composante, l'analyse initiale de 2013 indiquait que cette action nécessiterait un budget de 0,7 million de dollars des États-Unis, et faisait observer que le Fonds mondial la soutenait déjà à hauteur d'environ 12,7 millions de dollars des États-Unis. Cependant, 11,4 millions et 13 millions de dollars des États-Unis ont été alloués à cette action respectivement en 2014 et en 2015, sans explication concernant une telle augmentation des besoins.

#### Insuffisances dans le suivi des actions financées par l'UE et faible visibilité

- 46. Le suivi, la déclaration et l'examen des actions de la Commission étaient effectués dans le cadre de rapports de projets, de visites sur place, de rapports ROM, d'évaluations et d'audits. Le suivi s'est amélioré dans les années postérieures à la mise en place de la délégation de l'UE, mais restait insuffisant.
- 47. Il a été impossible d'évaluer si les réalisations et les effets fixés au niveau d'un PAA avaient été atteints, et ce pour deux raisons: d'une part, certains des PAA examinés ne disposaient pas d'indicateurs de réalisation ou d'effet permettant d'évaluer les actions; d'autre part, même lorsque des indicateurs étaient disponibles, ils n'étaient pas accompagnés de données agrégées concernant les réalisations et les effets des différentes actions menées dans chaque secteur d'intervention du PAA.
- 48. Certains PAA appellent à la mise en place d'un comité de suivi de la performance pour les actions financées. Dans les cas audités, un tel comité n'avait pas été mis en place ou l'avait été tardivement. De plus, nous avons noté des faiblesses en matière de suivi pour 50 % des projets audités (voir *annexe IV*), dont la moitié étaient mis en œuvre par des Fonds fiduciaires.

#### La Commission a réagi avec lenteur aux rapports de missions de vérification

49. La Commission est membre des conseils d'administration des Fonds LIFT et 3MDG et du Fonds commun pour la paix, ainsi que du comité de pilotage du Fonds QBEP. Elle effectue également des missions de vérification auprès d'agences des Nations unies. La Commission a été lente à lancer l'établissement des rapports de missions de vérification et à réagir a posteriori (voir *encadré 5*).

#### Encadré 5 – Missions de vérification

#### LIFT

En 2012, la Commission a effectué une mission de vérification, qui a permis de déceler des coûts inéligibles s'élevant à 7,35 millions d'euros. Le montant restant dû en définitive n'a été recouvré que cinq ans plus tard, en janvier 2017.

#### 3MDG/3DF

Le Fonds 3DF a progressivement été supprimé en 2012, mais aucune mission de vérification n'a été effectuée avant 2015, et les résultats de celle-ci n'ont été publiés qu'en 2016, soit quatre ans plus tard. Aucune mission de vérification n'a été effectuée concernant le Fonds 3MDG.

#### Faible visibilité de l'UE

- 50. Les rapports des missions de vérification et les rapports de suivi indiquent que le niveau de visibilité des actions financées par l'UE est faible. Ce niveau a pu être évalué pour dix des projets audités et dans huit cas, il ne respectait pas pleinement les dispositions contractuelles (voir *annexe IV*).
- 51. L'un des avantages des Fonds fiduciaires de l'UE est d'accroître la visibilité de celle-ci. La Commission, l'un des promoteurs du Fonds commun pour la paix, a joué un rôle majeur dans sa conception et sa mise en place. Elle avait initialement envisagé la possibilité de créer un Fonds fiduciaire de l'UE mais, n'ayant pas réussi à convaincre les autres contributeurs potentiels de l'intérêt de cette option, elle l'a ensuite formellement exclue de l'étude de conception du Fonds.

#### La réalisation des objectifs affectée par des retards de mise en œuvre

52. Afin de répondre à la troisième question d'audit (voir *point 15*), nous avons évalué si les actions avaient produit les réalisations et les effets escomptés. L'*annexe III* fournit des détails sur les projets audités et l'*annexe IV* présente une vue d'ensemble de l'évaluation des différents projets.

#### De bons résultats malgré un contexte difficile

53. Les objectifs des projets financés par l'UE étaient de prendre rapidement des mesures adaptées dans une vaste palette de domaines pertinents pour la transition politique du Myanmar/de la Birmanie, et de soutenir le développement de politiques économiques et sociales. Des facteurs tant externes qu'internes ont eu un impact négatif sur les résultats obtenus et nui à l'efficacité des projets financés. Malgré un contexte difficile, certains des projets audités ont permis d'obtenir de bons résultats (voir <u>encadré 6</u>).

#### Encadré 6 – Exemples de projets ayant donné de bons résultats

#### LIFT - Projet relatif à la microfinance

Le projet avait pour but d'améliorer l'accès aux prêts et autres services financiers de plus de 100 000 clients possédant de faibles revenus dans le pays, dont la moitié au moins étaient des femmes ou résidaient dans des zones rurales. LIFT a fourni à des institutions de microcrédit le soutien qui leur a permis de fonctionner et de continuer à fournir des services. Le projet a été un succès dans la mesure où de nombreuses personnes ont au recours à ce financement pour lancer une nouvelle activité ou développer une activité existante.

#### <u>3MDG – Projet visant à soutenir la santé maternelle et infantile</u>

Le secteur de la santé du pays pâtit de l'insuffisance des dépenses publiques, et les taux de mortalité maternelle et infantile sont très élevés. Le projet financé par le Fonds 3MDG a permis de soutenir les soins d'urgence pour les femmes enceintes et les enfants de moins de cinq ans. Les patients recevaient des paiements pour couvrir les frais de transport, de nourriture et de traitement. Ce projet devrait contribuer de manière significative à la réduction de la mortalité maternelle et infantile.

#### Projet n° 20

Ce projet prévoyait la construction et l'amélioration d'infrastructures scolaires dans différents lieux de l'État de Rakhine pour les enfants des communautés rakhine et rohingya, déplacés à l'intérieur de leur propre pays ou non. Au moment de sa visite, la Cour n'a pu évaluer si les effets escomptés avaient été obtenus car le projet n'était pas suffisamment avancé, mais elle a constaté que sa mise en œuvre se déroulait comme prévu.

#### Des retards et des insuffisances ont affecté la mise en œuvre des projets

- 54. Certaines réalisations escomptées des projets audités avaient été obtenues à temps, mais ce n'était pas le cas pour beaucoup d'autres. Au total, 75 % des projets audités ont connu des retards de mise en œuvre (voir *annexe IV*).
- 55. La plupart des projets, qu'ils relèvent des Fonds fiduciaires des Nations unies ou de la gestion directe, étaient pertinents par rapport aux objectifs définis. Cependant, des insuffisances à cet égard affectaient un quart des projets audités (voir *encadré 7*).

## <u>Encadré 7</u> – Exemple de projet qui n'était que partiellement pertinent par rapport aux objectifs fixés

L'objectif d'un important projet relatif au renforcement des capacités au niveau institutionnel était de donner plus de poids aux institutions publiques et aux acteurs non étatiques. Cependant, l'étendue de ce projet était trop vaste, et ses éléments livrables trop généraux et pas entièrement en rapport avec les secteurs prioritaires, dans la mesure où ils concernaient également des domaines tels que l'environnement ou le programme Erasmus.

- 56. Les objectifs de la plupart des projets audités répondaient aux critères SMART (spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés) mais, pour la moitié de ces projets, les indicateurs étaient inadaptés. Généralement, aucune valeur de référence ou cible n'avait été fixée pour ces projets, ce qui a entravé le suivi, par la Commission, du taux de mise en œuvre ainsi que l'évaluation de la mesure dans laquelle ces objectifs avaient été réalisés.
- 57. La plupart des projets audités ont produit l'ensemble ou une partie des réalisations prévues. Toutefois, nous n'avons pas pu évaluer les résultats et leur durabilité pour près de la moitié des projets audités en raison de retards dans la mise en œuvre des activités des programmes. Pour un tiers seulement des projets audités, il était probable que les résultats escomptés seraient atteints.
- 58. Selon les rapports ROM de la Commission, l'efficacité des projets en gestion directe dans les secteurs concernés était généralement «bonne», mais l'évaluation de la durabilité moyenne était «problématique».

#### Le soutien apporté à l'État de Rakhine n'a pas donné de résultats significatifs

59. Sur un engagement financier total de 380,7 millions d'euros (voir *point 31*) en faveur du pays, 38,8 millions d'euros ont été alloués à l'État de Rakhine. Ce montant a été calculé sur la base des enseignements tirés par un petit nombre de partenaires chargés de la mise en œuvre. Pour la plupart des projets de notre échantillon mis en œuvre dans l'État de Rakhine, les résultats escomptés n'ont été que partiellement atteints (voir *encadré 8*).

#### Encadré 8 – Projet relatif à la sécurité alimentaire dans l'État de Rakhine

LIFT a soutenu un projet relatif à la sécurité alimentaire dans l'État de Rakhine. De piètres résultats ont été obtenus depuis sa mise en œuvre en 2013, pour les deux raisons suivantes:

- des défis externes, telles de violentes attaques visant des ONG internationales;
- des faiblesses internes, telles qu'une faible capacité de mise en œuvre sur le terrain et un manque de coopération entre les partenaires chargés de la mise en œuvre.

Bien que les gestionnaires du Fonds LIFT aient été conscients de cette situation, lorsque le projet est arrivé à son terme, ils ont renouvelé les contrats desdits partenaires pour continuer à le mettre en œuvre et n'ont pas lancé d'appel à propositions.

60. L'objectif du Fonds commun pour la paix nouvellement créé est de soutenir un processus de paix reconnu au niveau national et incluant tous les groupes ethniques au Myanmar/en Birmanie (voir *annexe II*). Cependant, le volet le plus important du Fonds ne cible pas l'État de Rakhine. Cela représente une occasion manquée pour cette région particulièrement vulnérable.

#### **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

- 61. Entre 2012 et 2016, le Myanmar/la Birmanie a connu une transition politique et économique. Des facteurs tels que les catastrophes naturelles, les conflits ethniques et les capacités limitées des autorités et des parties prenantes locales ont entravé les efforts de développement.
- 62. L'audit visait à déterminer si le soutien de l'UE au Myanmar/à la Birmanie avait été efficace. Nous avons conclu que l'aide au développement fournie par l'UE au Myanmar/à la Birmanie avait été partiellement efficace. Dans un contexte difficile, l'UE a joué un rôle moteur important dans le soutien des priorités en matière de développement de ce pays et lui a octroyé des fonds conséquents. Notre rapport souligne toutefois des insuffisances dans l'évaluation des besoins par la Commission et dans la mise en œuvre de l'aide de l'UE.
- 63. La décision de la Commission de se concentrer sur quatre secteurs n'était pas conforme au programme pour le changement 2011 ni à ses propres orientations opérationnelles, et

n'a pas tenu compte de la capacité de la délégation de l'UE à faire face à la lourde charge de travail. Les priorités géographiques à l'échelle du pays n'ont pas été évaluées. La génération de recettes nationales n'a pas été prise en considération lors de la fixation des priorités en matière de développement (voir *points 22 à 24*).

#### Recommandation n° 1 – Un soutien ciblé pour un impact accru

La Commission et le SEAE devraient:

- se concentrer sur trois domaines d'intervention spécifiques au maximum, ou justifier le choix d'un nombre plus important de secteurs;
- promouvoir la mobilisation des recettes nationales;
- hiérarchiser les priorités en fonction des besoins régionaux les plus urgents et du niveau de soutien fourni par les autres donateurs selon les régions du pays.

Calendrier: avant la prochaine période de programmation débutant en 2020.

64. La programmation conjointe de l'UE et des différents États membres dans le cadre de la stratégie de programmation conjointe 2014-2016 a été une étape positive (voir *point 26*). La coordination entre les DG chargées de la gestion du développement et de l'aide humanitaire dans les zones de crise de longue durée était insuffisante. La Commission n'a pas élaboré de plan commun de mise en œuvre pour l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (voir *point 27*).

#### Recommandation n° 2 - Coordination des interventions

La Commission devrait:

- élaborer, avec la DG ECHO, un plan de mise en œuvre qui fasse le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement notamment dans les zones de crise de longue durée;
- inclure l'aide humanitaire dans le nouveau document de programmation établi avec les États membres de l'UE (stratégie de programmation conjointe).

Calendrier: fin 2018.

65. Dans l'ensemble, la gestion de l'aide au développement apportée par l'UE a été satisfaisante. Les actions ont tenu compte des priorités du pays en matière de développement, mais des retards ont été constatés. La modalité d'aide choisie par la Commission était raisonnable. Toutefois, aucune justification n'a été fournie concernant le montant des fonds alloués à chaque secteur et action. En outre, la mise en œuvre a été retardée, du fait que le PAA 2016 n'a jamais été adopté (voir *points 30 à 33*).

#### Recommandation n° 3 - Mise en œuvre des actions

La Commission devrait:

 justifier et documenter le montant des fonds affectés aux différents secteurs prioritaires et aux actions.

Calendrier: phase de programmation du nouveau PIP (2019/2020).

66. La mise en œuvre des programmes des Fonds fiduciaires gérés par les Nations unies a été affectée par des retards et a souffert de la lenteur d'absorption du budget pour la réalisation des activités de ces programmes (voir *point 34*). Ces Fonds ont accumulé d'importantes liquidités, mais la Commission n'a pas veillé à ce que les intérêts perçus sur la contribution de l'UE soient affectés aux actions financées (voir *point 36*). Les dispositions relatives au contrôle des coûts figurant dans les contrats entre l'UE et les Nations unies ont eu un impact limité (voir *points 37 à 40*). La Commission a réagi avec lenteur aux rapports de missions de vérification (voir *point 49*).

#### Recommandation n° 4 – Rapport coût-efficacité des actions multidonateurs

La Commission devrait:

• tenter de s'accorder avec les autres donateurs sur un niveau approprié de coûts indirects.

Calendrier: fin 2018.

67. Entre 2012 et 2016, la Commission a invoqué les dispositions de la déclaration de crise pour contracter directement avec les partenaires chargés de la mise en œuvre. La suppression à grande échelle de l'obligation de procéder à des appels à propositions a nui à

la transparence de la procédure de sélection et a pu avoir un impact négatif sur le rapport

coût-efficacité des projets (voir points 41 à 43).

68. Le suivi s'est amélioré au fil des ans, mais restait insuffisant. Les indicateurs de

réalisation et d'effet permettant d'évaluer les actions étaient trop peu nombreux. La

Commission n'a pas veillé à la mise en place de comités de suivi de la performance en

application de ses décisions (voir *point 48*). De manière générale, le soutien de l'UE n'était

pas suffisamment visible (voir *point 50*).

Recommandation n° 5 - Suivi des actions

La Commission devrait:

consolider les informations disponibles afin d'être mieux à même d'évaluer les

réalisations et les effets prévus au niveau des PAA;

Calendrier: 2019.

• insister pour que les dispositions relatives à la visibilité des actions de l'UE soient

appliquées.

Calendrier: fin 2018.

69. Le degré d'obtention des résultats variait sensiblement selon les projets contrôlés. La

moitié seulement des projets audités ont produit les réalisations escomptées,

principalement en raison de retards dans la mise en œuvre (voir point 54). Les projets

figurant dans l'échantillon de la Cour qui ont été mis en œuvre dans l'État de Rakhine n'ont

pas donné de résultats significatifs (voir *point 59*). Nous voyons une occasion manquée dans

le fait que le nouveau Fonds commun pour la paix ne cible pas l'État de Rakhine, une région

hautement vulnérable (voir point 60).

#### Recommandation n° 6 – Obtention de résultats

La Commission devrait:

- améliorer la gestion des projets afin d'éviter des retards dans leur mise en œuvre;
- réfléchir une nouvelle fois à l'opportunité d'étendre le champ d'application du Fonds commun pour la paix à l'État de Rakhine.

Calendrier: fin 2018.

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 12 décembre 2017.

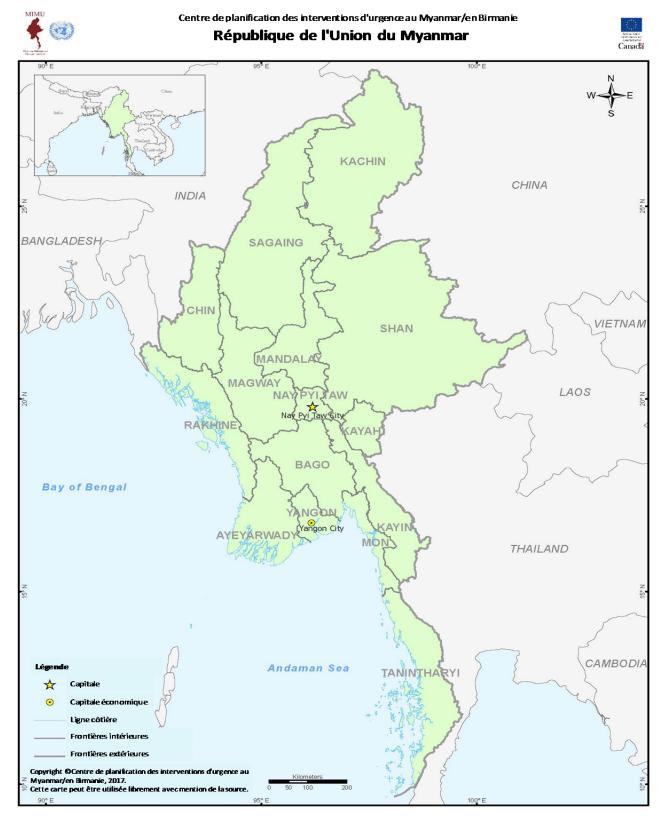
Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE

Président

#### ANNEXE I

### Carte du Myanmar/de la Birmanie



#### ANNEXE II

#### Fonds fiduciaires gérés par les Nations unies

Le Fonds d'affectation spéciale pour les moyens de subsistance et la sécurité alimentaire (LIFT) est un fonds multidonateurs qui vise à aider les personnes démunies et défavorisées du Myanmar/de la Birmanie à sortir de la pauvreté, à combattre la malnutrition et à renforcer leurs moyens de subsistance. Il est géré par le Bureau des Nations unies pour les services d'appui aux projets (UNOPS).

Le Fonds pour la réalisation des trois objectifs du millénaire (3MDG) vise à réduire l'incidence de trois maladies transmissibles (VIH/SIDA, tuberculose et malaria) et à améliorer la santé maternelle et infantile au Myanmar/en Birmanie. Il a succédé au Fonds des trois maladies (3DF) lorsque celui-ci a cessé ses activités, en 2012. Il est géré par l'UNOPS.

Le programme en faveur de l'éducation de base de qualité (QBEP) a été mis en place avec pour objectif d'accroître l'accès équitable à une éducation de base et le développement de la petite enfance, notamment pour les communautés défavorisées et isolées. Il est géré par le Fonds des Nations unies pour l'enfance (Unicef).

Le **Fonds commun pour la paix** est destiné à soutenir un processus de paix reconnu au niveau national et incluant tous les groupes ethniques au Myanmar/en Birmanie. Établi en 2015, il est géré par l'UNOPS.

Tableau - Contributions de l'UE aux Fonds fiduciaires gérés par les Nations unies

(en millions de dollars des États-Unis)

Secteur d'intervention	Fonds	Période	Contributions des Fonds des donateurs	Contribution de l'UE engagée	% des engagements de l'UE par rapport au total des contributions des donateurs	Au
Sécurité alimentaire/Moyens de subsistance/						
Développement rural	LIFT	2009-2017	439,7	130,2	30 %	31.1.2017
Santé	3MDG	2012-2017	279,6	31,5	11 %	1.11.2016
Éducation	QBEP	2012-2017	76,6	28,5	37 %	31.12.2016
Consolidation de la paix	Fonds commun	2015-2017	105,2	20,8	20 %	28.2.2017

Source: Cour des comptes européenne.

### ANNEXE III

### Échantillon de projets contrôlés (1 sur 2)

(millions)

Numéro			Montant prévu	Montant	Date de	Date de fin des
du	Secteur d'intervention	Contractant	au contrat		début des	opérations
contrat	Fonds d'affectation spéciale pour				opérations	
	les moyens de subsistance et la	UNOPS	01 0 ELID	47,5 EUR	1.1.2012	31.12.2018
	sécurité alimentaire (LIFT)	UNUFS	01,0 EUR	47,3 EUR	1.1.2012	31.12.2016
	Projet concernant une entreprise					
1	agricole	Entreprise privée	18,1 USD	11 USD	18.12.2015	31.12.2018
2	Projet relatif à la sécurité	ONG	22 1 1150	15 LISD	1 2 2012	31.12.2015
	alimentaire	UNG	22,1 USD	15 USD	1.3.2013	31.12.2015
3	Projet relatif à la sécurité	ONG	10,5 USD	4,3 USD	1.1.2016	31.12.2018
	alimentaire		10,5 050	7,5 050		
4	Projet relatif à la microfinance	Agence des Nations unies	7,0 USD	6,7 USD	1.11.2012	31.12.2018
5	Projet relatif à l'accès au marché	ONG	4,0 USD	3,4 USD	11.6.2014	10.6.2017
6	Projet relatif à la sécurité alimentaire	ONG	2,1 USD	0,8 USD	10.6.2016	31.5.2019
	Fonds des trois objectifs du					
	millénaire pour le développement	UNOPS	27.5 EUR	22,4 EUR	1.1.2013	31.12.2017
	(3MDG)		,-	,		
7	Projet relatif à la tuberculose	UNOPS	13,0 USD	4,5 USD	1.10.2014	31.12.2017
8	Santé maternelle et infantile	ONG	6,8 USD	5,6 USD	1.7.2014	31.12.2017
	Programme sur l'éducation de base de qualité (QBEP)	Unicef	22,0 EUR	21,7 EUR	1.1.2013	30.6.2017
9	Accueil de la petite enfance	Association cléricale	4,0 USD	3,1 USD	23.10.2014	30.6.2016
10	Éducation préscolaire	ONG	2,4 USD	1,3 USD	15.10.2013	20.6.2017

# Échantillon de projets contrôlés (2 sur 2)

(en millions d'euros)

	•				(en millions a euros)		
Numéro du contrat	Secteur d'intervention	Contractant	Montant prévu au contrat	Montant versé	Date de début des opérations	Date de fin des opérations	
11	Gouvernance	Agence d'un État membre	20,0	9,4	1.8.2015	31.7.2019	
12	Gouvernance	Entreprise privée	12,2	2,4	1.10.2015	30.9.2018	
13	Aide aux populations déracinées	ONG	8,0	5,5	10.7.2012	9.4.2017	
14	Consolidation de la paix	Agence des Nations unies	7,0	3,8	15.3.2015	14.3.2019	
15	Consolidation de la paix	ONG	7,0	4,4	1.2.2015	31.7.2018	
16	Aide aux populations déracinées	ONG	5,6	5,0	29.12.2012	14.8.2017	
17	Consolidation de la paix	ONG	5,0	2,8	1.3.2015	31.8.2018	
18	Consolidation de la paix	ONG	5,0	1,0	1.10.2016	30.9.2020	
19	Aide aux populations déracinées	ONG	3,2	2,9	1.2.2013	30.4.2017	
20	Consolidation de la paix	Association cléricale	2,0	1,6	1.1.2015	31.12.2017	

# ANNEXE IV

# Évaluation des différents projets - vue d'ensemble

				Cadre logique			Dans les		Atteindra	Durabilité de	
N°	Bien sélectionné	Pertinent	Objectifs SMART	Indicateurs RACER	Valeurs de référence/ cibles	Bien suivi	délais/ Absorption budgétaire	Réalisations obtenues	probablement les effets escomptés	l'action/de la stratégie de sortie	Visibilité de l'UE
1	En partie	Oui	En partie	En partie	Non	Oui	Oui	Oui	Trop tôt	Trop tôt	En partie
2	Oui	Oui	En partie	En partie	En partie	Non	Non	Non	Non	En partie	Non
3	En partie	Oui	Oui	Oui	Oui	En partie	En partie	En partie	Trop tôt	Trop tôt	En partie
4	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	En partie	En partie	Non
5	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	Non	En partie	Non
6	Oui	Oui	Non	En partie	En partie	En partie	En partie	En partie	Trop tôt	Trop tôt	En partie
7	Non	Oui	Oui	Oui	Oui	En partie	Non	En partie	Trop tôt	Trop tôt	Non évalué
8	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	En partie	Oui	Oui	En partie	Non évalué
9	En partie	En partie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Non évalué
10	En partie	En partie	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Trop tôt	Non
11	Oui	Oui	Oui	Non	Non	Non	En partie	En partie	Trop tôt	Trop tôt	Non évalué
12	Oui	En partie	Oui	Non	Non	Non	Oui	En partie	Trop tôt	Trop tôt	Non évalué
13	Oui	Oui	Oui	En partie	Non	En partie	Non	En partie	En partie	Non	Non évalué
14	En partie	En partie	Oui	En partie	En partie	Oui	En partie	En partie	Non	En partie	Non évalué
15	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	En partie	En partie	Oui	Trop tôt	Trop tôt	Oui
16	En partie	Oui	Oui	En partie	Non	Oui	Non	En partie	En partie	Oui	Non évalué
17	Oui	Oui	Oui	En partie	En partie	En partie	En partie	Oui	Oui	Oui	En partie
18	En partie	Oui	Oui	En partie	S.O.	Trop tôt	Non	Trop tôt	Trop tôt	Trop tôt	Trop tôt
19	En partie	En partie	Oui	Oui	Non	Oui	En partie	Oui	En partie	En partie	Non évalué
20	Oui	Oui	Oui	Oui	En partie	Oui	En partie	Oui	Trop tôt	Trop tôt	Oui

# RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SEAE AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

#### «L'AIDE DE L'UE EN FAVEUR DU MYANMAR/DE LA BIRMANIE»

# **SYNTHÈSE**

IV. Selon la Commission et le SEAE, le choix des secteurs et des priorités en matière de développement était ciblé et l'intégration d'un quatrième secteur prioritaire a été convenue avec le commissaire au développement et le gouvernement du Myanmar/de la Birmanie.

En réponse à la charge de travail accrue en matière de coopération au développement au Myanmar/en Birmanie, l'UE a ouvert un bureau à Yangon, qui est devenu une délégation de l'Union européenne en septembre 2013.

La décision concernant les priorités géographiques est prise chaque année, lors de la définition et de la formulation des programmes d'action annuels (PAA), afin d'accompagner la dynamique du processus de paix, lequel est hautement imprévisible et volatile.

La mobilisation des recettes nationales a été traitée en collaboration avec d'autres donateurs au moyen du Fonds fiduciaire multidonateurs pour la réforme de la gestion des finances publiques administré par la Banque mondiale, d'un dialogue politique, d'un soutien à la participation du Myanmar/de la Birmanie à l'initiative pour la transparence dans les industries extractives (EITI), et de mesures dans le domaine de l'application des réglementations forestières, de la gouvernance et des échanges commerciaux (FLEGT).

V. Après un processus approfondi de consultation relatif à la programmation mené entre 2012 et 2014, notamment avec le gouvernement, et en tenant compte en particulier des besoins et de la capacité d'absorption des secteurs prioritaires respectifs, la Commission a décidé d'allouer, à titre indicatif, jusqu'à 35 % des fonds à chacun des deux premiers secteurs prioritaires (développement rural et éducation) et jusqu'à 15 % à chacun des deux autres secteurs prioritaires (gouvernance et consolidation de la paix) dans son programme indicatif pluriannuel (PIP) pour le Myanmar/la Birmanie.

L'affectation des fonds pour chaque action au titre des PAA est déterminée dans le cadre de la définition et de la formulation de nouvelles actions.

VI. Dans certains cas, les retards connus dans le cadre des Fonds fiduciaires gérés par les Nations unies étaient dus à la complexité de l'environnement de travail et à la reprise des conflits, comme dans certaines zones ethniques.

Le modèle de contribution convenu avec les organisations internationales prévoit que les intérêts perçus sur les paiements de préfinancement ne sont pas dus, sauf si les règles de l'organisation prévoient le remboursement des intérêts, et ce conformément au règlement financier et aux actes de base. Toutefois, pour éviter l'accumulation de préfinancements, la convention de contribution figurant à l'article 15 des conditions générales prévoit qu'une tranche ne peut être versée sans un engagement de 70 % de la tranche qui la précède immédiatement (et de 100 % des tranches précédentes).

VII. La Commission applique ses règles et procédures habituelles ainsi que les règles internes qui prévoient des exceptions à ces règles habituelles dans certaines conditions, par exemple en situation de crise. Les dispositions relatives à la flexibilité, conformes au règlement financier et aux actes de base, ont permis de gagner du temps par rapport aux approches habituelles, tout en préservant un équilibre entre la vitesse et la transparence.

La Commission a eu recours aux dispositions relatives à la déclaration de crise à de rares occasions. Ce choix a toujours été motivé par des motifs valables.

Au vu des circonstances au Myanmar/en Birmanie, la Commission estime que les subventions octroyées par l'intermédiaire d'appels à propositions ne présentent pas nécessairement un meilleur rapport coût-efficacité que celles octroyées dans le cadre de procédures plus souples.

VIII. Si la moitié des projets contrôlés ont produit l'ensemble des réalisations escomptées, 40 % d'entre eux ne les ont que partiellement atteintes, car leur mise en œuvre était toujours en cours au moment de l'audit. Dans l'intervalle, plusieurs d'entre eux ont enregistré des avancées en termes de résultats.

La Commission mènera une évaluation stratégique par pays sur la coopération au développement de l'UE au Myanmar/en Birmanie en 2018 qui se penchera sur les résultats et leur durabilité.

Au fil des années, la délégation de l'UE a réalisé des progrès importants dans le suivi des projets.

## IX.

- La Commission et le SEAE estiment que le nombre de domaines devant bénéficier d'un soutien est suffisamment limité.
- La DG DEVCO et la DG ECHO de la Commission ont déjà renforcé leur coordination et l'amélioreront encore dans le contexte de la mise en œuvre du lien entre l'aide humanitaire et la coopération au développement, pour lequel le Myanmar/la Birmanie a été sélectionné(e) comme l'un des pays pilotes par le Conseil.
- La Commission fournira des informations sur le montant des fonds affectés à chaque secteur prioritaire au cours de la phase de programmation du prochain PIP. Étant donné que la justification du montant des fonds affectés à chaque nouvelle action fait déjà l'objet de discussions lors de la définition et de la formulation, la Commission veillera à ce que cette affectation soit documentée pour les actions au titre du PPA de 2018 et des années suivantes.
- La Commission continuera à garantir le bon rapport coût-efficacité des actions multidonateurs en étroite coordination avec les autres donateurs participants et en qualité de membre du comité de pilotage/du conseil d'administration du Fonds. Toutefois, la Commission est également tenue de respecter les dispositions du règlement financier.
- La Commission continuera de déployer d'importants efforts en vue d'améliorer la gestion des projets et évaluera régulièrement l'état d'avancement de la mise en œuvre.

Des mesures ont déjà été prises afin d'améliorer considérablement la communication au sujet des actions de l'UE et leur visibilité.

# INTRODUCTION

- 7. Quatre commissaires ont participé à la *task force*. Le commissaire au développement de l'époque, M. Piebalgs, a présidé le forum de développement aux côtés du ministre du développement allemand, M. Dirk Niebel, et de M. Kan Zaw, ministre de la planification nationale du Myanmar/de la Birmanie. Tous les États membres présents dans le pays y ont également participé et ont approuvé le document de programmation conjointe initial et des domaines prioritaires pour le soutien de l'UE et des États membres.
- 8. Un forum de la société civile en faveur de la démocratie, auquel ont participé la HR/VP de l'époque, M<sup>me</sup> Ashton, et M<sup>me</sup> Aung San Suu Kyi, le forum de développement ainsi que le forum des entreprises, s'est tenu à Yangon un jour avant la réunion de la *task force* à Nay Pyi Taw.
- 11. Les fonds supplémentaires dans le cadre de l'aide s'élevant à 150 millions d'euros n'ont pas uniquement servi à soutenir la transition, ils ont également permis de renforcer l'engagement et le dialogue avec le nouveau gouvernement civil, avec lequel les donateurs entamaient un dialogue pour la première fois.

# **OBSERVATIONS**

- 20. En l'absence de plan national de développement global finalisé pour une période de 20 ans, la Commission a eu recours au cadre en faveur des réformes économiques et sociales 2012-2015 (Framework for Economic and Social Reforms FESR) du gouvernement du Myanmar/de la Birmanie comme document de référence principal. Le soutien accordé par le PIP 2014-2020 aux secteurs prioritaires que sont l'éducation et l'agriculture était fondé sur les programmes en vigueur cofinancés par l'UE (comme le QBEP et le LIFT) ainsi que sur leurs analyses et rapports. Pour le secteur prioritaire de l'éducation, la réforme globale du secteur de l'éducation soutenue par l'UE a fourni une analyse sectorielle.
- 21. Le processus de consultation relatif aux priorités en matière de développement et aux dotations financières mené avec le gouvernement du Myanmar/de la Birmanie comprenait des réunions au niveau ministériel organisées à Bruxelles, Yangon et Nay Pyi Taw.
- 22. La Commission et le SEAE estiment que le choix des priorités en matière de développement était suffisamment ciblé. Le processus de sélection des quatre secteurs prioritaires était approfondi, participatif et a été convenu avec le gouvernement.

Les instructions de programmation conjointe de la Commission et du SEAE relatives à l'ICD pour la période 2014-2020 permettent de définir un secteur prioritaire supplémentaire dans des circonstances spécifiques, comme lors de la transition d'une aide humanitaire à une aide au développement, ou en cas de menaces pour la sécurité/de risques de conflit émergents, afin de soutenir les priorités essentielles liées aux activités de consolidation de la paix et de renforcement de l'État.

En raison de l'augmentation significative du financement en faveur du Myanmar/de la Birmanie depuis 2012, en tenant compte du financement global et de la capacité d'absorption des secteurs respectifs, et en vue de garantir la continuité du soutien de l'UE au titre du PIP 2011-2013 en faveur des secteurs prioritaires (à l'exception notable du secteur de la santé), la Commission a décidé de financer quatre secteurs prioritaires dans le cadre du PIP 2014-2020. Cette décision a été reprise dans le contexte de la programmation conjointe et a été approuvée par le commissaire au développement et le gouvernement, au vu de l'importance politique que revêt le processus de paix ethnique pour la stabilité et le développement.

Lorsque la Commission a pris la décision relative à une aide spéciale s'élevant à 150 millions d'euros pour 2012-2013, cette décision s'accompagnait de l'ouverture d'un bureau de l'UE à Yangon, qui est devenu une délégation de l'Union européenne en septembre 2013.

23. Conformément aux instructions de programmation susmentionnées, le PIP 2014-2020 permet une plus grande souplesse afin de répondre aux besoins imprévus des communautés les plus vulnérables dans le contexte d'un État fragile et de situations de conflit et de crise, comme c'est le cas au Myanmar/en Birmanie. Un processus de paix ne peut faire l'objet de prédictions, c'est pourquoi la Commission n'était pas en mesure de hiérarchiser les priorités géographiques en 2013-2014 pour l'ensemble de la période de programmation 2014-2020. Cette décision est prise chaque année, lors de la définition et de la formulation des PAA, afin d'accompagner la dynamique du processus de paix. Pour garantir un bon rapport coût-efficacité, la Commission s'appuie sur des études pertinentes. Des études antérieures sur les besoins de l'État de Rakhine, commandées par l'UE ou par d'autres donateurs, ont été prises en considération lors de l'exercice de programmation. Le gouvernement a également partagé un projet de plan d'action en faveur de l'État de Rakhine avec des donateurs en 2014, mais ce plan n'a toutefois jamais été finalisé. De manière générale, 10 % du financement a été alloué à l'État de Rakhine au cours de la période de référence, ce qui traduit une priorité géographique manifeste et reconnue. En outre, le fait d'avoir choisi le processus de paix comme secteur prioritaire impliquait déjà de donner la priorité aux zones de conflits.

24. L'UE souligne depuis longtemps l'importance de la gestion des ressources naturelles, étant donné qu'une grande partie des recettes nationales potentielles est liée à l'exploitation des vastes ressources naturelles du pays.

Par l'intermédiaire de l'EITI et du FLEGT, l'UE soutient le gouvernement dans sa transition vers une gestion plus durable de ses ressources naturelles. L'Union a participé activement au processus de coordination des donateurs relatif aux réformes de la gestion des finances publiques.

Une grande partie des ressources naturelles du Myanmar/de la Birmanie se concentre dans des zones qui font l'objet de contestations ou dans des zones qui sont sous le contrôle de groupes ethniques armés, et non du gouvernement. Toute discussion relative à l'augmentation des recettes fiscales provenant de la gestion des ressources naturelles dépend des avancées du processus de paix.

27. La Commission souhaite souligner qu'il existait une coordination effective entre la DG ECHO et la DG DEVCO, tant aux sièges qu'au niveau de la délégation de l'UE, en particulier lors de la définition et de la formulation des actions pertinentes dans les domaines dans lesquels la DG ECHO a fourni une aide humanitaire.

La Commission a mis en pratique le lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement (LRRD). La DG DEVCO a également lancé deux études visant à recenser les interventions tenant compte du conflit pour renforcer la résilience dans les zones de crise de longue durée.

Le Myanmar/la Birmanie a rejoint une liste de pays pilotes, approuvée par le Conseil en septembre 2017, pour mettre en œuvre le lien entre l'aide humanitaire et la coopération au développement.

Le projet n° 20 s'inscrit dans la continuité et l'extension d'un projet financé par la DG ECHO (l'initiative de l'UE «Les enfants de la paix»), et met ainsi en œuvre l'approche LARD. La poursuite du projet n° 13 implique de renforcer le volet consacré à l'alimentation afin de compléter le soutien à l'alimentation de la DG ECHO dans le nord de l'État de Rakhine.

28. Le rapport final de 2017 sur l'évaluation du processus de programmation conjointe de la coopération au développement l'UE (2011-2015) recommande aussi que les sièges de l'UE et des États membres définissent avec plus de précision le champ général ou le périmètre de la programmation conjointe ainsi que la manière dont cela se traduit dans ses lignes directrices, par exemple comment intégrer l'aide humanitaire, qui est n'est pas programmable par définition.

Depuis l'ouverture de la délégation de l'UE, les collègues du SEAE, de la DG DEVCO et de la DG ECHO procèdent à un échange de vues régulier et ont mené des missions conjointes sur le terrain.

Si les réunions entre la DG DEVCO et la DG ECHO n'ont pas été formalisées avant septembre 2016, des échanges réguliers ont eu lieu, étant donné que la DG ECHO a déménagé dans les mêmes locaux que ceux de la délégation de l'UE à la mi-2014.

Toutes les actions menées depuis 2012 dans le secteur prioritaire relatif à la consolidation de la paix reflétaient les liens, les consultations et la coordination nécessaires avec les acteurs humanitaires, y compris la DG ECHO. Le programme relatif à l'aide aux populations déracinées a également été mis en œuvre en étroite coopération avec la DG ECHO et s'appuie sur certaines de ses réalisations dans les États ethniques.

30. Après un processus approfondi de consultation, notamment avec le gouvernement et en tenant compte en particulier des besoins et de la capacité d'absorption des secteurs prioritaires respectifs, la Commission a décidé d'allouer, à titre indicatif, jusqu'à 35 % des fonds à chacun des deux

premiers secteurs prioritaires (développement rural et éducation) et jusqu'à 15 % à chacun des deux autres secteurs prioritaires (gouvernance et consolidation de la paix).

L'affectation des fonds pour chaque action au titre des PAA est déterminée dans le cadre de la définition et de la formulation des actions et tient compte des besoins et de la capacité d'absorption, du partenaire et des modalités de mise en œuvre, du financement du gouvernement et d'autres donateurs, des délais de mise en œuvre, etc.

31. La Commission souhaite souligner que certains États membres n'étaient pas en mesure de convenir d'une proposition de programme d'appui budgétaire, entre autres en raison de préoccupations concernant le contexte politique, notamment une escalade considérable de la situation dans l'État de Rakhine.

Cette situation a mené à un retard dans le financement d'une seule des actions prévues au Myanmar/en Birmanie. Il s'agissait toutefois d'une action majeure. Bien qu'aucun PPA n'ait été adopté pour 2016, la Commission a adopté le PPA de 2017 (de 39 millions d'euros) qui renforce le soutien fourni par l'UE dans les domaines de la consolidation de la paix et de la gouvernance.

- 32. La Commission souhaiterait préciser que la future charge de travail et la combinaison de plusieurs formes d'aide ne constituent pas les seuls critères opérationnels pris en compte au moment de la sélection des modalités de l'aide. La Commission estime que l'appui budgétaire représente la forme privilégiée qui correspond aux meilleurs principes d'efficacité de l'aide, et permet d'approfondir l'engagement et de consolider le dialogue politique avec les pays partenaires. Toutefois, la Commission envisage en permanence les options qui permettraient de travailler en collaboration plus étroite avec les agences des États membres, et tente de déterminer d'autres possibilités de combinaison et de coopération plus stratégique avec les organisations internationales. Le critère du rapport coût-efficacité est examiné en particulier au cours des phases de définition et de formulation de nouvelles actions, et est évalué en profondeur lors de la phase de passation des contrats.
- 33. La gestion indirecte a permis d'alléger la charge de la gestion qui pèse sur les agents de la Commission et de libérer du temps afin de se concentrer, entre autres, sur le dialogue politique, les discussions stratégiques, la coordination et le suivi.
- 34. La sous-utilisation en début de période des fonds des programmes des Fonds fiduciaires gérés par les Nations unies s'expliquait principalement par des retards dans les activités de lancement. Par la suite, les sous-utilisations des fonds pouvaient parfois s'expliquer par des retards dans les activités clés se déroulant dans des zones touchées par la reprise des conflits.

Le taux de dépense n'est qu'un indicateur parmi d'autres de la performance du projet. En outre, ce taux n'est pas linéaire et dépend du type d'activités financées.

- 36. Conformément au règlement financier et aux actes de base, le modèle de contribution convenu avec les organisations internationales prévoit que les intérêts perçus sur les paiements de préfinancement ne sont pas dus, sauf si les règles de l'organisation prévoient le remboursement des intérêts.
- L'UNOPS, conformément à ses propres règles, affecte ces intérêts aux activités du programme si la convention de contribution le prévoit.
- 37. La Commission ne garantit pas le bon rapport coût-efficacité uniquement au moyen de missions de vérification. La pertinence des coûts est évaluée en premier lieu avant la signature des contrats, grâce à un examen approfondi du budget présenté par l'organisation. Ensuite, la Commission participe à des conseils d'administration lors desquels l'orientation du programme est décidée. Enfin, la Commission reçoit au minimum chaque année des rapports descriptifs et financiers de

l'organisation concernant les dépenses et la mise en œuvre effectives du programme. L'analyse de ces rapports permettra de déterminer la véritable tranche (et le montant) de préfinancement à venir.

Ces mécanismes donnent la possibilité à la Commission de discuter de l'orientation du programme et du caractère approprié de l'utilisation des fonds. La Commission travaille en gestion indirecte avec des organisations ayant fait l'objet de l'évaluation des piliers et dont les procédures internes de contrôle, d'audit et de comptabilité ont déjà fait l'objet d'un audit et sont considérées comme équivalentes à celles mises en place par la Commission.

38. L'article 42 des règles d'application prévoit que lorsque les tâches d'exécution budgétaire sont confiées à une entité mettant en œuvre une action multidonateur, il convient de vérifier qu'un montant correspondant à celui versé par la Commission pour l'action en question a bien été employé par cette entité pour ladite action dans le respect des obligations inscrites dans la convention signée avec ladite entité.

La Commission peut appliquer l'approche notionnelle, selon laquelle l'ordonnateur compétent peut décider de considérer que ces exigences de l'UE sont respectées tant que le montant de la participation des autres donateurs à l'action cofinancée est suffisant pour payer les activités qui ne sont pas éligibles au titre des règles de l'UE. Par conséquent, toute réduction des dépenses inéligibles par l'utilisation de l'approche notionnelle respecte pleinement les modalités d'exécution en vigueur.

Ce mécanisme permet à la Commission de participer à des fonds fiduciaires multidonateurs, c'est-àdire de participer à des projets importants en coordination avec d'autres donateurs. Il s'agit souvent de la manière la plus efficace de garantir l'efficience et l'efficacité des actions financées par l'UE, ce qui serait impossible si l'affectation des fonds était imposée. Pour être viable, l'approche notionnelle fixe la règle selon laquelle la contribution de la Commission couvrira uniquement les coûts éligibles pour celle-ci, et n'impose donc pas les règles d'éligibilité de la Commission aux contributions reçues d'autres donateurs, qui sont soumis à des règles différentes.

# Encadré 1 - Exemples de l'application de l'approche notionnelle

#### LIFT

La Commission a appliqué l'approche notionnelle étant donné que d'autres donateurs disposaient de fonds suffisants pour couvrir une partie des dépenses de LIFT, qui étaient inéligibles au titre des règles de l'UE. La compensation représente une forme de recouvrement des fonds auprès des partenaires chargés de la mise en œuvre.

# 3MDG/3DF

La Commission a appliqué l'approche notionnelle étant donné que d'autres donateurs disposaient de fonds suffisants pour couvrir une partie des dépenses de 3DF, qui étaient inéligibles au titre des règles de l'UE.

39. Lors de la passation des contrats, le budget de l'action est présenté par l'organisation et fait l'objet de discussions avec la Commission. Conformément aux exigences contractuelles de la Commission, les coûts indirects sont plafonnés à 7 % des coûts directs éligibles. Il a été déclaré que ce pourcentage pouvait être insuffisant pour couvrir les coûts indirects réels supportés par l'organisation pour mettre les projets en œuvre. La Commission n'est toutefois pas en mesure de convenir d'un taux différent avec d'autres donateurs. Dans le cas d'actions comparables et multidonateurs, la Commission ne peut négocier les règles relatives aux coûts indirects des autres donateurs, mais elle peut garantir que la rémunération/les coûts indirects ne sont pas supérieurs à ceux appliqués par l'organisation à d'autres contributions comparables (article 4, paragraphe 2 de l'ACFA).

40. La Commission appliquera uniquement l'approche notionnelle pour les dépenses considérées comme inéligibles pour l'UE mais éligibles pour d'autres donateurs participants, y compris lorsque le partenaire chargé de la mise en œuvre est également un donateur, tant que le montant de la participation des autres donateurs à l'action cofinancée est suffisant pour payer les activités qui ne sont pas éligibles au titre des règles de l'UE.

# Encadré 2 - Exemple de coûts indirects élevés

La Commission confirme que la convention signée entre la Commission et l'Unicef prévoit qu'un maximum de 7 % des coûts directs de l'action peut être déclaré comme coûts indirects. En outre, la convention dispose que les coûts indirects des actions qui sont mises en œuvre par d'autres entités seront couverts par ces 7 %. La délégation de l'UE a informé l'Unicef que les fonds seront recouvrés s'ils ne peuvent être couverts par l'approche notionnelle.

- 41. La Commission a également pris en compte le rapport coût-efficacité au moment de prendre les décisions relatives à la taille des projets.
- 42. La Commission a appliqué les procédures plus souples au titre de la déclaration de crise conformément au règlement financier.

La Commission et le SEAE estiment que les procédures plus souples, lorsqu'elles sont utilisées stratégiquement dans les pays auxquels s'applique la déclaration de crise, peuvent comporter des avantages considérables. La Commission a eu recours aux procédures plus souples à de rares occasions au titre de déclarations de crise successives, car la transition fragile du Myanmar/de la Birmanie ne permettait pas toujours d'apporter une aide au développement régulière. Cela nécessite d'utiliser des mécanismes efficaces et flexibles qui évoluent en même temps que la réalité sur le terrain et permet à l'UE de répondre rapidement aux évolutions.

La décision relative à la déclaration est prise au niveau du directeur général de la DG DEVCO, en consultation avec le commissaire au développement. Cette déclaration était en vigueur au cours de la période de référence. Jusqu'en juillet 2014, elle ne concernait que les États ethniques du Myanmar/de la Birmanie. À la suite d'une demande de la délégation de l'UE en 2014 visant à étendre la déclaration de crise à tous les territoires du Myanmar/de la Birmanie, la Commission a décidé d'étendre la crise, mais uniquement pour les contrats visant à soutenir la consolidation de la paix et le renforcement de l'État au Myanmar/en Birmanie. En outre, pour que cette extension s'applique, l'approbation préalable du directeur géographique de la DG DEVCO est nécessaire au cas par cas. La Commission souhaite souligner que cette option n'a pas été utilisée au cours de la période de référence. La déclaration de crise actuelle est valable jusqu'au 30 juin 2018 et toute prorogation devra faire l'objet d'un processus d'examen approfondi.

L'attribution directe passe toutefois par une procédure négociée, accompagnée d'un rapport faisant état des raisons du choix et d'enregistrements des discussions relatives à la négociation des actions et du budget. Par conséquent, les procédures restent toujours transparentes et respectent pleinement les procédures fixées par le règlement financier.

S'il est indéniable que la population civile est exposée à un danger immédiat dans les zones ethniques, près d'un tiers des États du pays sont touchés par des conflits. Les possibilités de médiation et de mesures de résolution des conflits peuvent (et doivent) être saisies dans toutes les zones, y compris à Nay Pyi Taw, Yangon (ou même dans des pays étrangers comme la Thaïlande, la Chine ou l'Inde), où des représentants essentiels du gouvernement ou d'autres acteurs pertinents sont présents. Voilà pourquoi la déclaration de crise peut également être appliquée aux objectifs de consolidation de la paix et de renforcement de l'État.

44. La Commission a veillé à traiter le risque de double financement lors de la conception et de la mise en œuvre des contrats à risque.

# Encadré 3 – Exemples de risques de double financement

Premier paragraphe: Pour réduire le risque de double financement des activités de lutte contre la tuberculose, le paludisme et le VIH/SIDA, la Commission et d'autres donateurs ont examiné une analyse des lacunes et les éventuels chevauchements entre les deux Fonds avant que la décision de financement ne soit prise par le conseil d'administration du Fonds.

Les deux programmes ont été examinés dans le cadre des groupes techniques stratégiques relatifs à la tuberculose, au paludisme et au VIH/SIDA afin de veiller à ce qu'il n'existe pas de double financement.

Second paragraphe: La Commission suit en permanence les projets et les activités de cette ONG locale. Lors de la visite de la Cour, l'ONG jouait (et joue encore) un rôle crucial et essentiel dans le soutien des négociations de paix entre le gouvernement et les groupes ethniques armés. Pour entretenir les négociations à plusieurs niveaux, l'UE a fourni un appui adapté par l'intermédiaire de plusieurs subventions auxquelles l'ONG participait en tant que cobénéficiaire. Une assistance technique supplémentaire a été fournie afin de garantir la mise en œuvre adéquate de la vaste coopération de l'UE et d'autres donateurs dans un environnement particulièrement difficile. Cette assistance technique a contribué, entre autres, à éviter le risque de double financement. Étant donné que toutes les interventions financées par l'UE menées avec les ONG avaient des objectifs très différents et concrets, la Commission a montré qu'il n'existait pas de chevauchement de financement.

45. La Commission s'efforce de garantir une coordination efficace avec les autres donateurs au niveau de la mise en œuvre, mais des améliorations sont toujours possibles.

# Encadré 4 - Exemples d'occasions manquées en termes de coordination

Des actions de coordination entre la Banque mondiale, la délégation de l'UE et les divers partenaires chargés de la mise en œuvre dans le cadre du CDD ont été régulièrement menées. La délégation de l'UE et les divers programmes qu'elle finance ont cherché à établir des synergies avec la Banque mondiale à plusieurs reprises. Si le programme de la Banque mondiale cible principalement les «composantes techniques» (infrastructures de base dans les villages), l'approche de l'UE associe des composantes non techniques (formations, ateliers, consultations de la communauté) et techniques (petites infrastructures, réhabilitation) au sein d'une zone spécifique.

- 46. La Commission estime que le suivi des actions financées par l'UE et la visibilité de l'UE se sont améliorés au fil des années.
- La Commission accorde une importance primordiale à l'amélioration de son suivi des actions, notamment dans les zones difficiles d'accès.
- 47. S'agissant des résultats et des réalisations au niveau des PAA, des mesures significatives ont été prises, parmi lesquelles: l'inclusion d'une matrice du cadre logique indicative pour chaque action au niveau du PAA et la mise en place d'une équipe spécifique au sein de la DG DEVCO pour garantir la qualité des cadres logiques. En outre, le cadre de résultats de l'UE pour le développement et la coopération internationale reflète l'engagement de la DG DEVCO à suivre et communiquer les résultats, ainsi qu'à améliorer la responsabilité, la transparence et la visibilité de l'aide apportée par l'UE.

La disponibilité des données constitue une contrainte importante au Myanmar/en Birmanie, qui a des conséquences importantes sur la mesure des résultats, des réalisations et de l'impact.

- 48. Un système de suivi de la performance est en place pour les projets n° 11 et 12.
- 49. La Commission n'a pas été lente à réagir aux rapports de missions de vérification. Ce sont les procédures contradictoires concernant leurs conclusions qui ont pris du temps.

# Encadré 5 – Missions de vérification

#### **LIFT**

Il a été extrêmement difficile de traiter les conclusions de la mission de vérification de LIFT et d'intenses discussions avec les sièges ont été nécessaires pour y répondre de manière adéquate. La délégation de l'UE a amélioré le traitement des conclusions des missions de vérification, comme l'illustre le rapport final de la deuxième mission de vérification relative à LIFT, lequel a été publié le 23.9.2016, tandis que la lettre de pré-information correspondante (sans recouvrement proposé) a été envoyée le 28.10.2016.

# 3MDG/3DF

À la réception du rapport préfinal relatif à la mission de vérification, la délégation de l'UE a réagi en temps opportun et a réalisé le paiement final et l'apurement pour le contrat 3DF.

50. La Commission rappelle régulièrement aux partenaires chargés de la mise en œuvre la nécessité de préparer et de mettre en œuvre des plans détaillés en matière de communication et de visibilité pour garantir un bon niveau de communication concernant le soutien de l'UE, ainsi qu'une grande visibilité de celui-ci. Bien que la délégation de l'UE ait observé des améliorations dans ce domaine, elle a également décidé de gérer la visibilité de l'UE de façon plus directe grâce à un volet spécifique intégré à un vaste contrat de service en vigueur pour garantir une plus large visibilité de l'UE et une communication coordonnée des projets et des programmes.

Dans certains domaines, les partenaires chargés de la mise en œuvre ont dû rester discrets concernant certaines questions de communication et de visibilité en raison des sensibilités existantes à l'époque. Ils ont renforcé la visibilité des programmes au moyen d'autres outils tels que les médias sociaux, du matériel audiovisuel, des études et publications, des événements clés, etc.

- 51. Lors de la phase de lancement, la Commission a essayé de promouvoir le Fonds fiduciaire de l'UE dans le cadre des méthodes devant être envisagées pour la mise en œuvre du fonds commun pour la paix. En dépit de ses efforts, d'autres donateurs potentiels du fonds commun pour la paix se sont opposés à cette modalité et ont exprimé leur préférence pour les Fonds fiduciaires gérés par les Nations unies. La Commission a également organisé une consultation avec les États membres à Bruxelles dans le but de promouvoir un Fonds fiduciaire de l'UE pour la paix.
- 54. Si la moitié des projets contrôlés ont fourni l'ensemble des réalisations escomptées, 40 % d'entre eux n'ont que partiellement atteint leurs objectifs, car leur mise en œuvre était toujours en cours au moment de l'audit. Dans l'intervalle, plusieurs d'entre eux ont enregistré des avancées en termes de résultats.

La Commission estime qu'il existe plusieurs raisons qui pourraient expliquer les retards de mise en œuvre qu'ont connus les projets audités. Les programmes sont confrontés à un contexte très difficile dans lequel a lieu une transition difficile: une transition politique et économique qui s'effectue au milieu d'un processus de paix complexe auquel participent de nombreuses parties et groupes armés. Tous ces facteurs ont des conséquences directes. Les revers et une faible capacité d'absorption inattendue constituent parfois une caractéristique de la réalité du développement au Myanmar/en Birmanie, en particulier pour les projets menés au titre des programmes audités relatifs à l'aide aux populations déracinées et de consolidation de la paix.

# Encadré 7 - Exemple de projet qui n'était que partiellement pertinent par rapport aux objectifs fixés

Le programme Erasmus porte sur l'éducation, l'un des secteurs prioritaires du PIP 2014-2020, tandis que l'environnement constitue une thématique transversale essentielle pour tous les secteurs prioritaires. La Commission souligne également que ce projet repose sur la demande, en particulier

les demandes de renforcement des capacités soumises par le gouvernement à la délégation de l'UE. Par conséquent, une interprétation légèrement plus souple du champ d'application et des éléments livrables était nécessaire, en particulier au début de la transition, lorsque les partenaires de développement reprenaient contact avec le gouvernement pour la première fois depuis de nombreuses années.

56. La disponibilité des données constitue une contrainte importante qui a des conséquences considérables sur la mesure des résultats, des réalisations et de l'impact des actions de l'UE. Il est souvent difficile de définir des objectifs réalistes pour certains indicateurs, c'est pourquoi la plupart des projets prévoient la réalisation d'un examen annuel du cadre logique.

Par le truchement d'un programme financé au titre du programme indicatif régional 2014-2020, la Commission soutient les améliorations apportées au système statistique des pays membres de l'ANASE

- 57. La Commission voudrait souligner que les projets repris dans l'échantillon audité se trouvaient à différents stades de leur mise en œuvre, ce qui pourrait expliquer en partie pourquoi les résultats escomptés et la durabilité n'ont pu être évalués à ce moment-là. La Commission estime que plus d'un tiers des projets audités produiront les résultats escomptés. En 2018, la Commission mènera une évaluation stratégique par pays de la coopération de l'UE, conformément au programme de travail pour les évaluations stratégiques approuvé par le commissaire au développement, M. Mimica. Cette évaluation devrait fournir des constatations, des conclusions et des recommandations à la Commission, au SEAE et à d'autres parties prenantes concernant la coopération passée, présente et à venir de la Commission avec le pays.
- 59. Il est extrêmement difficile d'obtenir les résultats originaux ciblés dans les projets mis en œuvre dans l'État de Rakhine. Cet État peut être considéré comme une zone de crise de longue durée caractérisée par une discrimination, un déplacement interne, une ségrégation, une apatridie, une pauvreté et une vulnérabilité profondément ancrés et à long terme. La Commission est bien consciente de la difficulté de travailler dans un contexte hautement politisé et complexe tel que celui de l'État de Rakhine et demeure résolue à poursuivre ses travaux dans la région.

# Encadré 8 - Projet relatif à la sécurité alimentaire dans l'État de Rakhine

LIFT a envisagé la possibilité d'un appel ouvert à propositions pour poursuivre la mise en œuvre du projet relatif à la sécurité alimentaire dans l'État de Rakhine. En s'appuyant sur l'accès aux villages ciblés obtenu par les partenaires sélectionnés chargés de la mise en œuvre, sur les relations de travail nouées avec le gouvernement local et sur la situation de crise extraordinairement complexe dans cette région, LIFT est arrivé à la conclusion qu'il n'était ni envisageable ni réaliste de pouvoir fournir les résultats escomptés par l'intermédiaire de nouveaux partenaires inexpérimentés dans les zones ciblées.

S'agissant de la piètre performance, la Commission souhaiterait souligner les nouveaux épisodes de violence qui ont eu lieu en 2014 ainsi que le cyclone tropical auquel le projet a dû faire face. Ces deux événements ont retardé la mise en œuvre sur le terrain étant donné que les effectifs sur le terrain ne pouvaient accéder aux villages. En outre, le consortium a dû investir beaucoup de temps et d'efforts pour construire une relation de confiance leur permettant d'être acceptés par les communautés et les autorités dans un contexte de grande hostilité à l'égard des Nations unies/des OING. Seul un petit nombre d'ONG ont été capables de s'ériger en partenaires de confiance du gouvernement et de la population locale.

60. La Commission a ajouté l'objectif spécifique «redressement économique et social dans les zones touchées par le conflit et les zones touchées par des violences intercommunautaires» dans les différents PAA qui financent les contributions de l'UE à la consolidation de la paix. Si la

Commission avait dans un premier temps défendu l'intégration de l'État de Rakhine dans le fonds commun pour la paix, il a été convenu au cours de la phase de conception que ce fonds ne traiterait que le processus de paix et non les violences intercommunautaires. D'autres partenaires de développement étaient d'avis de ne pas intégrer l'État de Rakhine dans le fonds commun pour la paix.

La conception et la structure du fonds sont en grande partie fondées sur l'accord national de cessezle-feu. Ce texte ne prend pas en compte les violences intercommunautaires. Toutefois, les projets relatifs à l'État de Rakhine peuvent être financés à condition de démontrer l'existence d'un lien direct entre la mise en œuvre de l'accord national de cessez-le-feu et d'autres éléments formels du processus de paix, soumis à une gestion rigoureuse des risques et à une analyse qui tient compte de la situation conflictuelle, et des principes de «ne pas nuire».

Comme expliqué ci-dessus, l'UE a élaboré d'autres projets et mécanismes permettant de répondre à la situation dans l'État de Rakhine.

# **CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

63. La Commission et le SEAE estiment que le choix des secteurs et des priorités en matière de développement était ciblé et que l'intégration d'un quatrième secteur prioritaire a été pleinement justifiée et convenue avec le gouvernement.

L'UE a ouvert un bureau à Yangon, qui est devenu une délégation de l'Union européenne en 2013.

Par définition, un processus de paix ne peut faire l'objet de prédictions, c'est pourquoi la Commission n'était pas en mesure de hiérarchiser précisément les priorités géographiques pour toutes les ressources financières en 2014. Cette décision est prise sur une base annuelle, lors de la définition et de la formulation des programmes d'action annuels (PAA), afin d'accompagner la dynamique du processus de paix, lequel est hautement imprévisible et volatile. Il est absolument nécessaire de faire preuve de souplesse (notamment dans la hiérarchisation des priorités géographiques) pour répondre aux besoins des communautés les plus vulnérables.

La mobilisation des recettes nationales a été traitée de manière indirecte, entre autres grâce au soutien de l'UE en faveur des réformes de la gestion des finances publiques, à sa participation à l'EITI et grâce à des mesures dans le domaine de la FLEGT.

# Recommandation n° 1 – Un soutien ciblé pour un impact accru

La Commission et le SEAE acceptent la recommandation et y apporteront une réponse au cours de la phase de programmation du prochain PIP.

Premier point: La Commission et le SEAE ont justifié les quatre secteurs prioritaires qui restent pleinement pertinents, comme cela a été confirmé par l'examen à mi-parcours du PIP 2014-2020, qui est en cours.

Second point: La Commission entend renforcer son soutien à la mobilisation des recettes nationales dans le cadre du prochain PIP. Dans l'intervalle, la Commission soutiendra directement cette mobilisation des recettes nationales au moyen d'un soutien planifié en faveur des réformes de la gestion des finances publiques, et indirectement grâce à un appui continu aux processus tels que l'EITI et le FLEGT.

La Commission et le SEAE envisageront de hiérarchiser les priorités géographiques au cours de la programmation du prochain PIP. Toutefois, la Commission et le SEAE sont d'avis que l'idéal est d'évaluer cette hiérarchisation des priorités et cette complémentarité avec d'autres donateurs au cours de la définition et de la formulation de nouvelles actions.

64. La DG DEVCO et la DG ECHO ont déjà renforcé leur coordination et l'amélioreront encore dans le contexte de la mise en œuvre du lien entre l'aide humanitaire et la coopération au développement, pour lequel le Myanmar/la Birmanie a été sélectionné(e) comme pays pilote par le Conseil.

# Recommandation n° 2 - Coordination des interventions

La Commission accepte cette recommandation et la mettra en œuvre comme suit:

- Le processus de mise en œuvre du lien entre l'aide humanitaire et la coopération au développement en cours, pour lequel le Myanmar/la Birmanie a été sélectionné(e) comme l'un des six pays pilotes par le Conseil, donnera lieu à un plan d'action pour la mi-2018. En outre, la DG DEVCO et la DG ECHO élaborent une analyse conjointe sur la résilience et une stratégie globale visant à aborder les questions relatives au lien entre l'aide d'urgence, la réhabilitation et le développement pour les zones de crise de longue durée au Myanmar/en Birmanie.
- Comme cela a été recommandé lors de l'évaluation du processus de programmation conjointe, la Commission associera plus étroitement la DG ECHO à la rédaction du nouveau document de programmation conjointe, en particulier dans les zones de crise de longue durée, et cherchera à inclure les interventions humanitaires des États membres.
- 65. Après un processus approfondi de consultation, notamment avec le gouvernement, et en tenant compte en particulier des besoins et de la capacité d'absorption des secteurs prioritaires respectifs, la Commission a décidé d'allouer jusqu'à 35 % des fonds à chacun des deux premiers secteurs prioritaires (développement rural et éducation) et jusqu'à 15 % à chacun des deux autres secteurs prioritaires (gouvernance et consolidation de la paix).

L'affectation des fonds pour chaque action au titre des PAA est déterminée dans le cadre de la définition et de la formulation de nouvelles actions.

# Recommandation n° 3 – Mise en œuvre des actions

La Commission accepte cette recommandation et la mettra en œuvre comme suit:

La Commission fournira des informations sur le montant des fonds affectés à chaque secteur prioritaire au cours de la phase de programmation du prochain PIP.

Étant donné que la justification du montant des fonds affectés à chaque nouvelle action fait l'objet de discussions au cours de la phase de définition et de formulation, la Commission continuera de veiller à ce que cette affectation soit documentée pour les actions au titre du PPA de 2018 et des années suivantes.

66. Dans certains cas, les retards étaient dus à la complexité de l'environnement de travail et à la reprise des conflits.

Le modèle de contribution convenu avec les organisations internationales prévoit que les intérêts perçus sur les paiements de préfinancement ne sont pas dus, sauf si les règles de l'organisation prévoient le remboursement des intérêts, et ce conformément au règlement financier et aux actes de base. Toutefois, pour éviter l'accumulation de préfinancements sur le compte de l'organisation, la convention de contribution figurant à l'article 15 des conditions générales prévoit qu'une tranche ne peut être versée sans un engagement de 70 % de la tranche qui la précède immédiatement (et de 100 % des tranches précédentes).

En ce qui concerne l'impact des dispositions en matière de contrôle des coûts figurant dans les contrats entre l'UE et les Nations unies, la Commission peut appliquer l'approche notionnelle, selon laquelle l'ordonnateur compétent peut décider de considérer que les exigences de l'UE sont

respectées tant que le montant de la participation des autres donateurs à l'action cofinancée est suffisant pour payer les activités qui ne sont pas éligibles au titre des règles de l'UE.

# Recommandation n° 4 — Rapport coût-efficacité des actions multidonateurs

La Commission note la position de la Cour, mais n'accepte pas cette recommandation.

Le niveau de coûts indirects est spécifique à chaque action et à la structure de l'organisation. Dans de nombreux cas, les organisations considèrent que la contribution de l'UE aux coûts indirects (qui est plafonné à 7 % en vertu du règlement financier) ne suffit pas à couvrir leurs coûts. En tant que signataire du «grand compromis» sur l'aide humanitaire, la Commission s'est engagée à travailler de concert avec plusieurs partenaires pour harmoniser la définition de ces coûts (directs ou indirects). Cela permettra de nourrir un plus vaste débat au sujet du niveau des coûts indirects.

67. La Commission applique ses règles et procédures habituelles ainsi que les règles internes qui prévoient des exceptions à ces règles habituelles dans certaines conditions, par exemple en situation de crise. Les dispositions relatives à la flexibilité, conformes au règlement financier et aux actes de base, ont permis de gagner du temps par rapport aux approches plus traditionnelles en mettant en œuvre des procédures de crise tout en préservant un équilibre entre la vitesse et la transparence.

La Commission a eu recours à la déclaration de crise à un nombre limité d'occasions et a avancé des arguments solides qui justifiaient dûment l'absence d'appel à propositions. Dans certaines circonstances, l'octroi direct de subventions et de marchés publics se justifie au regard de l'article 190 des règles d'application et une approbation préalable est demandée en conséquence. En outre, l'attribution directe passe par une procédure négociée, accompagnée d'un rapport faisant état des raisons du choix et d'enregistrements des discussions relatives à la négociation des actions et du budget. Par conséquent, les procédures restent toujours transparentes, respectent pleinement les procédures fixées par le règlement financier et visent à garantir un bon rapport coût-efficacité.

68. Plusieurs projets audités étaient toujours en cours de mise en œuvre au moment de l'audit. Dans l'intervalle, ils ont enregistré des avancées en termes de résultats.

La Commission mènera une évaluation stratégique par pays sur la coopération au développement de l'UE au Myanmar/en Birmanie en 2018 qui se penchera sur les résultats et leur durabilité.

La Commission prend des mesures importantes en vue d'améliorer les cadres logiques, notamment les indicateurs, et la visibilité de l'UE.

# Recommandation n° 5 – Suivi des actions

La Commission accepte cette recommandation et la mettra en œuvre comme suit:

Premier point: La Commission est en train d'élaborer un nouveau système d'informations opérationnelles (OPSYS) afin, entre autres, d'agréger les données du projet relatives au cadre logique.

Second point: La Commission continuera d'insister auprès des partenaires chargés de la mise en œuvre afin que les dispositions contractuelles concernant la visibilité des actions de l'UE soient appliquées. La délégation de l'UE a déjà observé une amélioration considérable dans ce domaine. La Commission a également inclus un élément de visibilité important dans un vaste contrat de service géré de manière directe, dans le but de garantir une communication coordonnée du soutien de l'UE et une plus grande visibilité de celui-ci.

69. Si la moitié des projets contrôlés ont fourni l'ensemble des réalisations escomptées, 40 % d'entre eux n'ont que partiellement atteint leurs objectifs, car leur mise en œuvre était toujours en cours au moment de l'audit. Dans l'intervalle, plusieurs d'entre eux ont enregistré des avancées en termes de résultats.

Les programmes sont mis en œuvre dans un contexte très difficile dans lequel a lieu une transition complexe. Tous ces facteurs ont une incidence directe sur un grand nombre des projets audités. La Commission cherche à atténuer autant que possible les risques relatifs à la mise en œuvre des programmes. Les revers et une faible capacité d'absorption inattendue constituent parfois une caractéristique de la réalité du développement au Myanmar/en Birmanie,

#### Recommandation n° 6 – Obtention de résultats

la Commission accepte cette recommandation.

Premier point: La Commission continuera de déployer d'importants efforts en vue d'améliorer la gestion des projets en gestion directe et indirecte, évaluera régulièrement l'état de la mise en œuvre et insistera sur l'adoption de mesures correctives. La Commission continuera d'assurer un suivi régulier axé sur les résultats au Myanmar/en Birmanie. L'échantillon concernant le projet relatif au suivi axé sur les résultats inclura les projets les plus problématiques.

Second point: L'État de Rakhine est déjà inclus dans le champ de compétences du fonds commun pour la paix. Toutefois, les projets relatifs à l'État de Rakhine ne peuvent être financés qu'à condition de démontrer l'existence d'un lien direct entre la mise en œuvre de l'accord national de cessez-le-feu et d'autres éléments formels du processus de paix, soumis à une évaluation rigoureuse des risques et à une analyse qui tienne compte de la situation conflictuelle. Il existe d'autres mécanismes visant à soutenir l'harmonie intercommunautaire dans l'État de Rakhine.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	22.11.2016
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	11.10.2017
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	12.12.2017
Réception des réponses officielles de la Commission et du SEAE dans toutes les langues	20.12.2017

Nous avons examiné l'aide au développement fournie par l'UE au Myanmar/à la Birmanie et avons conclu qu'elle avait été partiellement efficace. L'UE a joué un rôle moteur dans le soutien des priorités en matière de développement de ce pays et lui a octroyé des fonds importants. Notre rapport souligne toutefois des insuffisances dans l'évaluation des besoins par la Commission et dans la mise en œuvre de l'aide de l'UE.

Sur la base des observations figurant dans le présent rapport, la Cour formule un certain nombre de recommandations visant à améliorer la gestion de l'aide au développement.



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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx

Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

Toute utilisation ou reproduction de photos ou d'autres éléments non protégés par le droit d'auteur de l'Union européenne nécessite l'autorisation expresse du titulaire du droit d'auteur.