

L'aide humanitaire apportée par l'UE dans le cadre de la gestion à distance

Elle permet de sauver des vies, mais l'approche
est perfectible



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

Points

01 - 19 | **Principaux messages**

01 - 08 | Pourquoi ce thème est-il important?

09 - 19 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

20 - 78 | **Nos observations en détail**

20 - 46 | La gestion à distance permet l'acheminement de l'aide humanitaire dans des zones difficiles d'accès, mais elle pourrait être mieux conçue

21 - 26 | La gestion à distance joue un rôle primordial dans les zones difficiles d'accès, mais l'orientation de la Commission est obsolète et certains de ses passages manquent de clarté

27 - 33 | La gestion à distance n'est pas suffisamment intégrée dans la stratégie de la Commission en matière de gestion et de contrôle des risques

34 - 46 | Le questionnaire de la Commission sur la gestion à distance et les rapports de suivi trimestriels ne sont pas bien intégrés dans ses systèmes informatiques et comportent des défauts de conception

47 - 62 | La certification des ONG partenaires par la Commission réduit les risques opérationnels, mais la surveillance des partenaires chargés de la mise en œuvre reste insuffisante

48 - 52 | La certification d'ONG partenaires par la Commission réduit les risques opérationnels

53 - 62 | La Commission n'évalue pas la capacité des partenaires chargés de la mise en œuvre

63 - 78 | La présence sur le terrain renforce la surveillance exercée par la Commission, mais la vérification des informations transmises par les partenaires et les rapports établis à l'intention des parties prenantes sont insuffisants

64 - 65 | Le réseau des bureaux de terrain aide la Commission à s'adapter aux contraintes d'accès

66 - 78 | La surveillance couvre l'ensemble du cycle de l'action humanitaire, mais des lacunes persistent en matière de vérification et de communication d'informations

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Annexe II – Exemples de bonnes pratiques

Annexe III – Analyse comparative entre le questionnaire sur la gestion à distance et les critères énoncés dans l'orientation

Réponses de la Commission

Calendrier

L'équipe d'audit

Principaux messages

Pourquoi ce thème est-il important?

- 01** L'aide humanitaire est un impératif moral et l'expression fondamentale de la valeur universelle qu'est la solidarité entre les peuples¹. Elle a pour objectif d'apporter en urgence une réponse fondée sur les besoins dans le but de protéger des vies, de prévenir et d'atténuer la souffrance humaine ainsi que de préserver la dignité humaine, chaque fois que le besoin s'en fait sentir.
- 02** En 2024, l'Union a dépensé 2,5 milliards d'euros pour fournir une aide humanitaire dans 116 pays. La direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) de la Commission européenne est le principal acteur de l'UE dans le domaine de l'aide humanitaire. Dans la pratique, l'aide humanitaire de l'UE n'est pas fournie directement par la Commission, mais acheminée par l'intermédiaire de plus de 200 partenaires.

¹ Point 1 du [consensus européen sur l'aide humanitaire](#).

- 03** Les travailleurs humanitaires se voient souvent interdire l'accès aux populations dans le besoin. Lorsqu'ils sont confrontés à des contraintes d'accès exceptionnelles, la Commission et ses partenaires adaptent leur modèle opérationnel pour apporter l'aide dans le cadre d'une «gestion à distance», afin de secourir les personnes partout où elles se trouvent. Dans le cadre de la gestion à distance, les organisations humanitaires doivent habituellement soit s'appuyer sur leurs agents locaux ou sur des sous-traitants privés qui disposent d'un accès, soit faire appel à des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre pour acheminer l'aide.
- 04** Les actions humanitaires sont parfois gérées intégralement à distance, toutes les activités financées suivant alors cette approche. Le plus souvent, elles font l'objet d'une «gestion partielle à distance», lorsque seules quelques activités sont confrontées à des contraintes d'accès. Au cours de la période auditée (2019-2023), la Commission a approuvé 164 actions humanitaires relevant en tout ou en partie de la gestion à distance. Le montant total de la contribution de l'UE à ces actions s'est élevé à 918 millions d'euros (à savoir environ 8 % de l'ensemble de ses dépenses humanitaires pour la période en question).
- 05** La gestion a lieu à distance dans des situations où l'accès humanitaire est limité pour des raisons de sécurité ou du fait de décisions imposées par des autorités de jure ou de facto. Elle comporte des risques importants, car l'aide humanitaire ainsi gérée est acheminée dans de mauvaises conditions, caractérisées par l'imprévisibilité, la volatilité et l'insécurité. Elle limite également la capacité des organisations humanitaires et de leurs donateurs à suivre la situation sur le terrain. C'est pourquoi la politique déclarée de la Commission est de ne financer des actions gérées à distance qu'en dernier ressort et de revenir dès que possible à une mise en œuvre directe par ses partenaires humanitaires.
- 06** Nous avons examiné si l'approche de la Commission en matière de gestion à distance permet d'apporter l'aide humanitaire dans des zones difficiles d'accès tout en atténuant de manière adéquate les risques encourus. Nous avons voulu déterminer si la Commission avait:
- correctement mis en place son approche en matière de gestion à distance;
 - sélectionné des partenaires humanitaires capables d'apporter de l'aide dans le cadre d'une gestion à distance;
 - assuré un suivi et rendu compte de façon adéquate des actions qu'elle avait financées.

- 07** L'audit couvre la période quinquennale allant de 2019 à 2023. Il repose sur une analyse approfondie de la documentation ainsi que sur des entretiens avec des agents de la Commission, au siège, dans les bureaux régionaux et dans ceux de terrain. Nous avons aussi examiné le processus de certification des organisations non gouvernementales (ONG) partenaires de la Commission. Pour comprendre comment l'approche de celle-ci en matière de gestion à distance a été utilisée dans la pratique, nous avons sélectionné les trois pays qui avaient perçu la plupart des financements gérés de la sorte (en l'occurrence la Somalie, la Syrie et l'Ukraine), et nous avons examiné un échantillon de neuf actions financées par l'UE.
- 08** Grâce à ce rapport, nous entendons contribuer à améliorer l'approche de la Commission en matière de gestion à distance. Vous trouverez à l'*annexe I* davantage d'informations générales et des précisions sur l'étendue et l'approche de l'audit.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

- 09** Notre audit a montré que, globalement, l'approche de la Commission en matière de gestion à distance constitue un cadre utile pour acheminer l'aide dans des zones difficiles d'accès, mais que sa conception et sa mise en œuvre sont perfectibles.

La gestion à distance permet l'acheminement de l'aide humanitaire dans des zones difficiles d'accès, mais elle pourrait être mieux conçue

- 10** L'approche de la Commission en matière de gestion à distance a permis à l'UE de fournir une aide humanitaire à des populations dans le besoin impossibles à atteindre autrement (voir point **21**). Nous avons toutefois constaté que la définition de la gestion à distance figurant dans l'orientation de la Commission était obsolète et que certains aspects manquaient de clarté (voir points **23** à **26**).
- 11** Nous avons relevé que l'approche de la Commission en matière de gestion à distance n'était pas suffisamment intégrée dans son cadre de gestion et de contrôle des risques. Par ailleurs, sa stratégie de contrôle ne prévoit pas de contrôles spécifiquement conçus pour parer aux risques inhérents à la gestion à distance. Nous estimons que cela peut limiter la capacité de la Commission à prévenir, à détecter et à traiter ces risques de manière adéquate (voir points **27** à **33**).

12 Les actions gérées à distance font l'objet de deux exigences spécifiques. Tout d'abord, les partenaires qui sollicitent un financement doivent répondre à un «[questionnaire sur la gestion à distance](#)», où ils expliquent pourquoi ils ne mettent pas l'aide en œuvre directement et fournissent une vue d'ensemble du plan de suivi. Ensuite, les partenaires doivent présenter un «[rapport de suivi trimestriel](#)» pendant la mise en œuvre de l'aide, afin de rendre compte de leurs visites de suivi. Pour ces deux exigences, la Commission a élaboré des modèles spécifiques de documents que les partenaires doivent utiliser. Nous avons constaté que ces modèles ne sont pas bien intégrés dans ses systèmes informatiques et qu'ils présentent des défauts de conception (voir points [34](#) à [46](#)).



Recommandation n° 1

Améliorer l'approche et l'orientation en matière de gestion à distance

La Commission devrait:

- a) mieux définir, dans son orientation, la gestion à distance et les situations dans lesquelles il convient de recourir à la gestion partielle à distance;
- b) mieux incorporer les risques liés à l'approche en matière de gestion à distance dans son registre des risques, et actualiser sa stratégie de contrôle afin de garantir que les contrôles traitent spécifiquement les risques générés par ce type de gestion;
- c) remanier ses modèles relatifs à la gestion à distance et les intégrer dans ses systèmes informatiques.

Quand? D'ici fin 2026.

La certification des ONG partenaires par la Commission réduit les risques opérationnels, mais la surveillance des partenaires chargés de la mise en œuvre reste insuffisante

13 Les partenaires de la Commission qui sont des ONG doivent être établis dans l'UE et faire l'objet d'un processus de certification qui consiste en une évaluation ex ante réalisée par un auditeur externe indépendant. Nous avons constaté que ce processus réduit le risque que des ONG financées par l'UE ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs (voir points [47](#) à [52](#)).

- 14** Les ONG partenaires certifiées ne doivent pas nécessairement exécuter directement l'intégralité de l'action, mais peuvent largement s'appuyer sur des «partenaires chargés de la mise en œuvre». Ces derniers ne sont pas certifiés et ne sont pas tenus d'être établis dans l'UE. Nous avons constaté que les partenaires certifiés appartenant à une «famille» plus large d'ONG (à savoir des ONG internationales créées sous la forme d'un réseau d'entités affiliées) choisissaient souvent comme partenaire chargé de la mise en œuvre le siège de cette famille situé dans un pays tiers. Nous avons également constaté que la Commission n'évaluait pas la capacité technique ou administrative du siège de cette famille d'ONG, ce qui réduit considérablement la valeur ajoutée et l'assurance fournies par la certification (voir points [53](#) à [60](#)).
- 15** Les ONG partenaires certifiées s'appuient aussi souvent sur des partenaires *locaux* chargés de la mise en œuvre. Ce sont des organisations non affiliées à une ONG internationale, qui ont leur siège et exercent leurs activités dans le pays bénéficiaire. Dans un contexte de gestion à distance, le recours à des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre est parfois la seule façon d'accéder à certains endroits et d'atteindre les personnes les plus démunies, inaccessibles autrement. La Commission n'évalue pas la capacité technique ou administrative de ces partenaires locaux des ONG chargés de la mise en œuvre, étant donné qu'elle s'appuie sur la responsabilité juridique à son égard des partenaires certifiés en ce qui concerne les actions de leurs partenaires chargés de la mise en œuvre. Cela accroît le risque que les partenaires locaux chargés de la mise en œuvre ne puissent respecter les mêmes normes que les ONG partenaires certifiées (voir points [61](#) et [62](#)).



Recommandation n° 2

Renforcer le processus de certification des ONG partenaires

Dans le cadre du processus de certification des ONG, la Commission devrait:

- a) déterminer la capacité des partenaires à identifier, sélectionner, évaluer et suivre leurs partenaires locaux chargés de la mise en œuvre afin d'assurer une surveillance adéquate.

Lorsque des ONG partenaires désignent le siège de leur famille d'ONG en tant que partenaire chargé de la mise en œuvre, la Commission devrait également:

- b) demander à l'auditeur indépendant du partenaire de lui fournir une assurance raisonnable sur la capacité technique et administrative du siège de la famille d'ONG concernée.

Quand? D'ici fin 2026.

La présence sur le terrain renforce la surveillance exercée par la Commission, mais la vérification des informations transmises par les partenaires et les rapports établis à l'intention des parties prenantes sont insuffisants

- 16** La Commission bénéficie d'un vaste réseau de bureaux de terrain dotés d'experts humanitaires. Nous avons constaté que cette présence sur place lui conférait des avantages essentiels pour éclairer sa prise de décision et lui permettre d'assurer le suivi des actions financées. Dans les trois pays sélectionnés, nous avons relevé que la Commission était parvenue à adapter sa présence sur le terrain et avait déployé des efforts considérables pour recouvrer l'accès aux sites de mise en œuvre (voir points [63](#) à [65](#)).
- 17** Les partenaires qui sollicitent un financement pour une action gérée à distance sont tenus de remplir un questionnaire afin d'expliquer pourquoi ils ne mettent pas l'action directement en œuvre et de détailler leurs modalités de suivi. Pour l'ensemble des neuf actions sélectionnées dans notre échantillon, nous avons constaté que les partenaires n'avaient pas répondu à l'ensemble des questions et que les informations fournies étaient donc insuffisantes pour permettre une évaluation au regard des critères utilisés par la Commission pour approuver les financements. Toutefois, cette dernière n'a en l'occurrence assuré aucun suivi auprès des partenaires en vue de clarifier leurs réponses au questionnaire avant d'octroyer le financement (voir points [70](#) et [71](#)).
- 18** La Commission impose à ses partenaires de rendre compte de leurs avancées dans des rapports intermédiaires et finaux. Nous avons constaté qu'elle effectuait un suivi des progrès accomplis par rapport aux objectifs visés par chaque action ainsi que des problèmes détectés. Les experts de la Commission sur le terrain réalisent leurs propres activités de suivi, qui s'ajoutent aux contrôles documentaires. En outre, la Commission exige un rapport périodique supplémentaire pour les actions gérées à distance, le rapport de suivi trimestriel, afin d'obtenir des informations sur les visites de suivi effectuées par le partenaire auprès des sites de mise en œuvre et sur leurs résultats. Nous avons constaté que certains des rapports examinés par nos soins ne précisaient pas les objectifs ou les résultats visés par les activités de suivi et ne contenaient pas les informations spécifiques requises par la Commission. De nombreux rapports contenaient des inexactitudes. Enfin, nous avons relevé que la Commission n'avait jamais demandé le moindre document sous-jacent (voir points [72](#) à [76](#)).



Recommandation n° 3

Vérifier les informations fournies par les partenaires dans leurs rapports sur la gestion à distance

La Commission devrait:

- a) disposer d'informations suffisantes pour évaluer les critères utilisés pour approuver les financements accordés pour des actions gérées à distance;
- b) vérifier, sur la base d'un échantillon, l'exactitude des informations communiquées par les partenaires.

Quand? D'ici fin 2025.

19 La Commission n'impose pas aux partenaires d'opérer, dans leur rapport final sur l'action, une distinction entre les parties de cette dernière gérées à distance et les autres. Elle ne fournit pas, à ses parties prenantes, de rapport spécifiquement consacré à l'approche en matière de gestion à distance. Celles-ci ne savent donc pas quels sont les pays, les actions, les activités, les financements et les résultats concernés par la gestion à distance (voir point [78](#)).



Recommandation n° 4

Rendre compte de la gestion à distance aux parties prenantes

La Commission devrait accroître la transparence de ses rapports à l'intention des parties prenantes, en y incluant des informations sur le champ d'application, les financements et les résultats de la gestion à distance.

Quand? D'ici fin 2025.

Nos observations en détail

02

La gestion à distance permet l'acheminement de l'aide humanitaire dans des zones difficiles d'accès, mais elle pourrait être mieux conçue

20 En 2015, la Commission a mis en place un cadre pour les interventions de ses partenaires humanitaires dans des zones difficiles d'accès et a publié une note d'orientation sur [l'approche de la DG ECHO en matière de gestion à distance](#). Dans cette section, nous avons examiné si:

- o cette approche de la Commission en matière de gestion à distance est bien définie;
- o elle est correctement intégrée dans le cadre de gestion et de contrôle des risques de cette institution;
- o les systèmes informatiques de la Commission et les modèles spécifiques conçus pour les actions relevant de la gestion à distance sont adaptés à leur finalité.

La gestion à distance joue un rôle primordial dans les zones difficiles d'accès, mais l'orientation de la Commission est obsolète et certains de ses passages manquent de clarté

- 21** Au cours de la période 2019-2023, la Commission a approuvé le financement de 164 actions humanitaires relevant en tout ou en partie de la gestion à distance dans dix pays. Les 12 partenaires de la Commission interrogés par nos soins ont tous confirmé qu'il était indispensable de pouvoir opérer à distance pour fournir une aide vitale aux populations dans le besoin impossibles à atteindre autrement.
- 22** Lors de la demande de financement de l'UE, il incombe aux partenaires de signaler à la Commission que l'action qu'ils proposent sera (partiellement ou entièrement) gérée à distance. C'est pourquoi il est essentiel que ces derniers et la Commission s'entendent sur la notion de «gestion à distance».
- 23** Nous avons constaté que la définition de la gestion à distance figurant dans l'[orientation](#) manque de clarté et est obsolète. La Commission définit la gestion à distance comme une approche opérationnelle utilisée par ses partenaires pour fournir de l'aide dans des situations où l'accès humanitaire aux populations frappées par des catastrophes est limité pour des raisons de sécurité et/ou du fait de décisions formelles ou informelles imposées par des autorités de jure ou de facto, ces situations requérant dès lors des ajustements dans la gestion des actions humanitaires. Elle affirme cependant qu'une action n'est pas considérée comme gérée à distance si des mesures ont été mises en place pour permettre à ceux qui en sont responsables en dernier ressort d'assurer la qualité requise. En d'autres termes, une action gérée à distance ne sera plus considérée comme telle si elle comporte des mesures visant à en garantir la qualité.
- 24** D'après la définition donnée dans l'[orientation](#) de la Commission, les actions relevant de la gestion partielle à distance sont celles mises en œuvre directement dans certaines zones, mais à distance dans d'autres pour des raisons de sécurité. Cependant, nous avons repéré d'autres situations courantes où la gestion partielle à distance était utilisée, mais sans relever de cette définition. Plus précisément, l'orientation ne couvre pas les cas où l'accès aux sites concernés est réservé à certaines catégories de personnel ou à certaines nationalités, ni les limitations de mouvements pendant une partie de la période de mise en œuvre et les restrictions importantes. Nous donnons quelques exemples de dispositifs de gestion partielle à distance dans l'[encadré 1](#).

Encadré 1

Actions financées par l'UE dans le nord-ouest de la Syrie et recours à divers dispositifs relevant de la gestion partielle à distance



Source: © stock.adobe.com/Porcupen.
Carte modifiée par la Cour des comptes européenne.

Action n° 1 – Fourniture d'une aide en espèces, d'approvisionnements en eau et de services d'assainissement, ainsi que prévention et lutte contre la violence basée sur le genre

Le [partenaire humanitaire certifié](#) de la Commission (voir point [48](#)) gérait les opérations depuis Gaziantep, en Turquie, en raison de restrictions liées à la sécurité qui empêchaient les membres du personnel international de se rendre en Syrie. Seuls ceux de nationalités syrienne ou turque pouvaient entrer en territoire syrien et plus de 40 consultants syriens ont été engagés pour assurer le suivi et le support technique. Le partenaire s'est également appuyé sur des ONG locales pour la fourniture de services dans les zones difficiles d'accès.

Action n° 2 – Fourniture de soins de santé et de services de protection de l'enfance, ainsi que prévention de la violence basée sur le genre et lutte contre celle-ci

Le partenaire certifié a mis en place ses bureaux nationaux à Gaziantep, en Turquie, et à Amman, en Jordanie, où est établi l'essentiel de son encadrement supérieur, auxquels s'ajoutent de nombreux agents locaux en Syrie, dont plus de 200 dans le nord-ouest. L'effectif local comprend du personnel d'encadrement intermédiaire, qui a accès à tous les sites de mise en œuvre pour effectuer des visites sur le terrain. Le partenaire certifié exécute une partie de l'action par l'intermédiaire de partenaires locaux chargés de la mise en œuvre. En particulier, les services de soins de santé sont principalement fournis par des partenaires de mise en œuvre reconnus qui gèrent des établissements de soins dans la région et emploient des milliers de personnes. Tant le partenaire certifié que les principaux partenaires chargés de la mise en œuvre s'appuient largement sur des tiers pour leur suivi quotidien sur le terrain.

Action n° 3 – Fourniture d’une aide en espèces pour préparer les populations à l’hiver, soutien aux communautés touchées par le séisme, gestion des cas de violence basée sur le genre, approvisionnement en eau et assainissement

Le partenaire certifié pour cette action est fortement implanté en Syrie, avec plus de 800 agents locaux dans plusieurs bureaux en charge de la gestion quotidienne et de la mise en œuvre du programme. Il est en mesure d’exécuter directement la grande majorité de l’action et s’appuie dans une faible mesure sur des partenaires chargés de la mise en œuvre pour fournir des services spécialisés. De l’autre côté de la frontière, à Gaziantep, en Turquie, une soixantaine de membres du personnel du partenaire certifié assurent la prise de décision stratégique, la direction technique et la surveillance. L’action du partenaire certifié en Syrie est également menée à partir de deux autres bureaux, situés à Ankara, en Turquie, et à Amman, en Jordanie. Quelques membres de l’équipe d’encadrement supérieur ont pu accéder à une partie du nord-ouest de la Syrie ces dernières années, bien que le partenaire certifié le juge très risqué. Ces visites transfrontalières ont nécessité d’intenses négociations avec les autorités turques pour obtenir les autorisations nécessaires.

- 25** La plupart des partenaires de la Commission avec lesquels nous nous sommes entretenus estimaient que l’orientation était suffisante et claire, mais d’autres ne pouvaient déterminer avec certitude si elle couvrait effectivement leurs propres dispositifs de gestion partielle à distance. De ce fait, dans certaines situations où une action est gérée de la sorte, les partenaires risquent de choisir à tort de ne pas le signaler.
- 26** Depuis 2015, la Commission n’a jamais actualisé son [orientation en matière de gestion à distance](#) pour résoudre les problèmes mentionnés aux points **23** à **25**. Elle n’a pas non plus mis en place de système pour recueillir les enseignements tirés sur la gestion à distance depuis ses débuts, par exemple au moyen d’une évaluation comparative avec d’autres donateurs. Sur la base de notre examen de la documentation et de nos entretiens avec des donateurs et des organismes publics, nous avons compilé les approches, bonnes pratiques et outils pertinents en matière de gestion à distance (nous les présentons à l’[annexe II](#)).

La gestion à distance n'est pas suffisamment intégrée dans la stratégie de la Commission en matière de gestion et de contrôle des risques

- 27** Dans son [orientation de 2015](#), la Commission reconnaît que les actions relevant de la gestion à distance comportent des risques importants et ne devraient être financées qu'en dernier ressort. Combiné à un manque d'accès pour les décideurs des partenaires certifiés et à une capacité limitée de suivi sur place, le recours à du personnel local ou à des partenaires chargés de la mise en œuvre locaux rend en effet les actions gérées à distance intrinsèquement plus risquées que celles mises en œuvre directement.
- 28** Nous avons examiné les deux composantes essentielles du cadre de la Commission en matière de gestion et de contrôle des risques: le registre des risques et la stratégie de contrôle. Nous avons constaté que l'approche en matière de gestion à distance n'est pas suffisamment intégrée dans ces composantes.
- 29** L'approche de la Commission pour la gestion des risques impose à chaque direction générale de consigner dans un «registre des risques» les risques les plus importants et les mesures prises pour les gérer. Au moment de l'audit, la Commission n'avait pas fait état de la gestion à distance dans ce registre (voir [encadré 2](#)).

Encadré 2

Dans son registre des risques, la Commission n'a pas fait état de la gestion à distance

Dans son registre des risques, la Commission ne fait aucunement mention de la gestion à distance. Y sont mis en évidence deux risques critiques, c'est-à-dire tellement importants qu'ils sont susceptibles de compromettre la réalisation d'objectifs stratégiques majeurs:

- l'impact des restrictions d'accès sur les activités et contrôles réalisés par la Commission;
- le risque pour la sécurité de ses agents.

La Commission reconnaît que les difficultés d'acheminement de l'aide humanitaire en raison de restrictions d'accès ont une incidence sur sa capacité à la fournir et à exercer un contrôle approprié. Dans ses propositions de mesures d'atténuation, elle n'a pas mentionné son approche en matière de gestion à distance. Cela ne reflète pas la réalité opérationnelle vécue par la Commission, qui recourt principalement à cette approche pour permettre l'acheminement de l'aide humanitaire lorsqu'elle est confrontée à des restrictions d'accès ou à des risques élevés pour la sécurité.

La Commission ne tient pas non plus compte de l'influence que la gestion à distance peut avoir sur la probabilité et sur l'incidence des autres risques, non critiques, qu'elle a détectés, par exemple le risque pour sa propre réputation en cas de fraude, de détournement de l'aide ou de non-respect des normes éthiques.

30 À la suite de l'instauration du registre des risques, la Commission a élaboré une stratégie de contrôle qui vise à recenser et à décrire les contrôles mis en place au vu des risques pour garantir la réalisation de ses objectifs opérationnels. Ce document sert de cadre général pour toutes ses activités de contrôle, mais il ne fait guère état de la gestion à distance.

31 Dans la stratégie de contrôle, la gestion à distance est brièvement décrite dans la partie consacrée à l'aide humanitaire, et il est fait référence au recours à la procédure relative à ce type de gestion dans celle consacrée aux mesures mises en place pour gérer le risque de limitation ou de refus d'accès. Toutefois, aucun contrôle spécifique conçu pour faire face aux risques inhérents à cette gestion n'est prévu. En outre, la stratégie de contrôle ne fait pas état de l'incidence de celle-ci sur les activités de contrôle, par exemple celles relatives à l'évaluation et à la sélection des propositions, au suivi des actions financées, à la lutte contre la fraude ou aux audits sur place.

- 32** Nous avons examiné la stratégie d’audit de la Commission pour la période 2021-2027 et avons constaté que les actions gérées à distance ne se voient pas automatiquement attribuer un niveau de risque plus élevé lors de la sélection des actions à auditer sur la base des risques, malgré les difficultés inhérentes à ces actions (voir exemple dans l’encadré 3).

Encadré 3

En Somalie, le risque de détournement de l’aide est accru dans les zones difficiles d’accès

Dans le cadre de l’une des actions que nous avons sélectionnées, le partenaire certifié fournit une aide en espèces à finalités multiples au moyen de transferts de fonds sur les téléphones mobiles des populations dans le besoin en Somalie. Pour des raisons de sécurité, le partenaire certifié ne peut se rendre dans certaines zones du pays et doit s’appuyer sur des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre pour superviser l’identification des bénéficiaires. Le partenaire certifié délègue à des «membres de confiance de la communauté», généralement des dirigeants, la mission d’élaborer la liste des bénéficiaires sur la base de critères établis. Après avoir reçu la liste, le partenaire certifié appelle un échantillon de bénéficiaires pour leur poser des questions afin de vérifier le respect des critères d’éligibilité. Il transfère ensuite les fonds vers leurs téléphones. Dans ce contexte, le risque de détournement de l’aide est accru étant donné que les vérifications indépendantes sur place ne sont pas effectuées par le partenaire lui-même.

La mise en place de «portillons d’accès» à l’aide humanitaire constitue un problème généralisé en Somalie². Les «gardiens» de ces «portillons» sont des personnes qui tentent de contrôler l’attribution de l’aide afin de favoriser les membres de leur propre clan, en manipulant les informations partagées avec les organisations humanitaires. Les cas de «gardiens» qui conservent une partie de l’aide en espèces pour eux-mêmes sont courants. Pour atténuer le risque de mise en place de ces «portillons», la Commission et la communauté humanitaire prennent des mesures consistant en un meilleur ciblage des bénéficiaires.

- 33** Nous estimons que l’intégration insuffisante des risques inhérents à la gestion à distance dans la stratégie de la Commission en matière de gestion des risques, de contrôle et d’audit peut réduire sa capacité à prévenir et à détecter ces risques ainsi qu’à y répondre de manière adéquate. En cas de fraude et de détournement de l’aide, la réputation de l’institution risquerait d’être entachée.

² *Evidence for change, Role of Gatekeepers in Somalia*, 2024.

Le questionnaire de la Commission sur la gestion à distance et les rapports de suivi trimestriels ne sont pas bien intégrés dans ses systèmes informatiques et comportent des défauts de conception

- 34** La Commission et ses partenaires certifiés disposent d'une interface électronique (voir point 48) qui comporte un document essentiel, appelé «[formulaire unique](#)», pour chaque action humanitaire. Ce dernier est un document électronique structuré que les partenaires doivent utiliser pour présenter leur demande de financement et pour rendre compte de l'action tout au long de son cycle de vie. Il comporte 18 chapitres, consacrés notamment à l'évaluation des besoins, à la logique d'intervention et à la vue d'ensemble financière.
- 35** Nous avons constaté que le formulaire unique ne permettait pas aux partenaires de présenter de manière distincte, dans les cas de gestion partielle à distance, la partie d'une action ainsi gérée (en ce qui concerne les activités, le budget, les partenaires chargés de la mise en œuvre, les résultats, les risques ou le suivi). Cela empêche la Commission de recueillir et de communiquer des données précises sur la gestion partielle à distance. Tous les partenaires sélectionnés dans notre échantillon de neuf actions nous ont confirmé qu'ils seraient en mesure de fournir ces informations.
- 36** La Commission a élaboré deux modèles spécifiques de documents pour les actions gérées à distance, que tous les partenaires doivent fournir:
- le [questionnaire sur la gestion à distance](#), que les partenaires doivent remplir lorsqu'ils sollicitent un financement de l'UE. Il vise à aider la Commission à évaluer pour quelles raisons les partenaires demandent une gestion à distance et fournit une vue d'ensemble du plan de suivi à établir afin de garantir la bonne gestion de l'action;
 - le «[rapport de suivi trimestriel](#)», à transmettre tous les trois mois au cours de la mise en œuvre. Il sert à informer la Commission des visites de suivi que le partenaire a pu effectuer sur les sites de mise en œuvre, ainsi que de leurs résultats.

Le questionnaire sur la gestion à distance annexé au formulaire unique

- 37** Le questionnaire sur la gestion à distance ne fait pas partie du formulaire unique proprement dit, mais en constitue une annexe distincte. Le formulaire unique comporte seulement, dans son chapitre sur le suivi et l'évaluation, une case à cocher par le partenaire lorsqu'il prévoit de gérer une action à distance. Le cas échéant, un message s'affiche, rappelant au partenaire de remplir et de joindre le questionnaire sur la gestion à distance.

- 38** L'orientation en matière de gestion à distance de la Commission comporte une liste de vérification que ses agents doivent utiliser pour évaluer les réponses au questionnaire afin de s'assurer que l'action proposée satisfait aux critères d'approbation (voir [annexe III](#)). Selon l'orientation, les agents doivent évaluer simultanément ces réponses et les informations fournies dans des sections spécifiques du formulaire unique. La récupération de ces informations depuis les différentes sections rend l'évaluation assez fastidieuse, en partie parce que toutes les références aux sections du formulaire unique sont désormais erronées, l'orientation de 2015 renvoyant à une version précédente de ce dernier.
- 39** Le [site internet des partenaires de la Commission](#) rappelle aussi à ceux-ci qu'ils doivent clairement indiquer dans le formulaire unique qu'ils ont l'intention de recourir à la gestion à distance. La Commission invite ses partenaires à lire les critères d'évaluation énoncés dans sa note d'orientation afin de prendre connaissance des détails à fournir dans les différentes sections du formulaire unique. La Commission énumère également les chapitres auxquels les partenaires doivent accorder une attention particulière. Toutefois, aucun des 18 chapitres du formulaire ne contient de référence explicite à des questions concernant spécifiquement les actions gérées à distance. Dès lors, les partenaires éprouvent d'autant plus de difficultés à comprendre les informations attendues par la Commission de leur part.
- 40** Nous avons constaté que le questionnaire présentait des défauts de conception. Certains points ne correspondent pas aux critères énoncés dans [l'approche de la Commission en matière de gestion à distance](#) (voir notre analyse sur l'absence de correspondance avec les critères 6 et 7 à [l'annexe III](#)). Par conséquent, les réponses ne fournissent pas automatiquement à la Commission les informations nécessaires à l'évaluation des critères.
- 41** Nous estimons aussi que le questionnaire ne couvre pas certains éléments clés. Les partenaires ne sont notamment pas tenus de préciser:
- le volet de l'action qui sera géré à distance, dans les cas de gestion partielle à distance;
 - les risques détectés (sauf ceux pour la sécurité);
 - les mesures correspondantes prises pour atténuer les risques spécifiquement liés à la gestion à distance;
 - la capacité technique et administrative de leurs partenaires chargés de la mise en œuvre.

- 42** Nous considérons que le questionnaire sur la gestion à distance ne constitue pas une base solide pour évaluer le respect des critères d'approbation, car il n'oblige pas à fournir des informations spécifiques sur des éléments clés.

Le rapport de suivi trimestriel

- 43** Les partenaires sont tenus de rendre compte de la mise en œuvre de leurs actions moyennant la présentation d'un ou de plusieurs rapports intermédiaires et d'un rapport final, qui figurent dans le formulaire unique. En outre, ils doivent transmettre un rapport de suivi trimestriel. Il s'agit d'un document autonome, qui ne fait pas partie du formulaire unique.
- 44** Nous avons constaté que le rapport de suivi et les lignes directrices fournies aux partenaires dans le modèle étaient mal conçus. En particulier, le rapport ne précise pas clairement de quelles activités de suivi les partenaires doivent faire état. L'examen du contenu de tous les rapports de suivi pour les neuf actions de notre échantillon a révélé ce qui suit:
- certains partenaires ont estimé être tenus de rendre compte de toutes les activités de suivi, même lorsqu'ils pouvaient accéder aux sites de mise en œuvre (pour les actions relevant de la gestion partielle à distance), tandis que d'autres ont fait état uniquement de celles menées dans les zones faisant l'objet d'une telle gestion;
 - certains partenaires ont communiqué exclusivement des informations sur les visites en présentiel, tandis que d'autres ont également rendu compte d'autres modalités de suivi (par exemple, des enquêtes ou des entretiens téléphoniques).
- 45** Dès lors, les informations transmises à la Commission étaient incohérentes. Aucun des partenaires n'avait reçu de retour d'information sur ses rapports trimestriels, même ceux qui avaient mal compris les instructions figurant dans le modèle et avaient de ce fait communiqué des informations incorrectes pendant de nombreuses années. La Commission n'a pas modifié le modèle de rapport ni publié d'orientation supplémentaire sur sa bonne utilisation. Dans les cas de gestion partielle à distance dans lesquels le partenaire avait compris qu'il devait rendre compte des activités de suivi menées à distance et de celles qui ne l'étaient pas, il s'est avéré impossible d'opérer une distinction entre les deux cas de figure.

- 46** Le rapport de suivi sert non seulement à rendre compte des visites de suivi, mais il contient aussi une section dans laquelle les partenaires sont tenus de signaler tous les cas de détournement potentiel de l'aide. Nous avons noté que l'un des partenaires sélectionnés dans notre échantillon ne l'avait pas fait. Parallèlement, les partenaires sont tenus de notifier à la Commission, dès qu'ils se présentent, tous les cas potentiels de fraude et de détournement de l'aide par des canaux de signalement spécifiques. De ce fait, l'onglet sur le détournement de l'aide dans le rapport trimestriel n'a guère de valeur ajoutée.

La certification des ONG partenaires par la Commission réduit les risques opérationnels, mais la surveillance des partenaires chargés de la mise en œuvre reste insuffisante

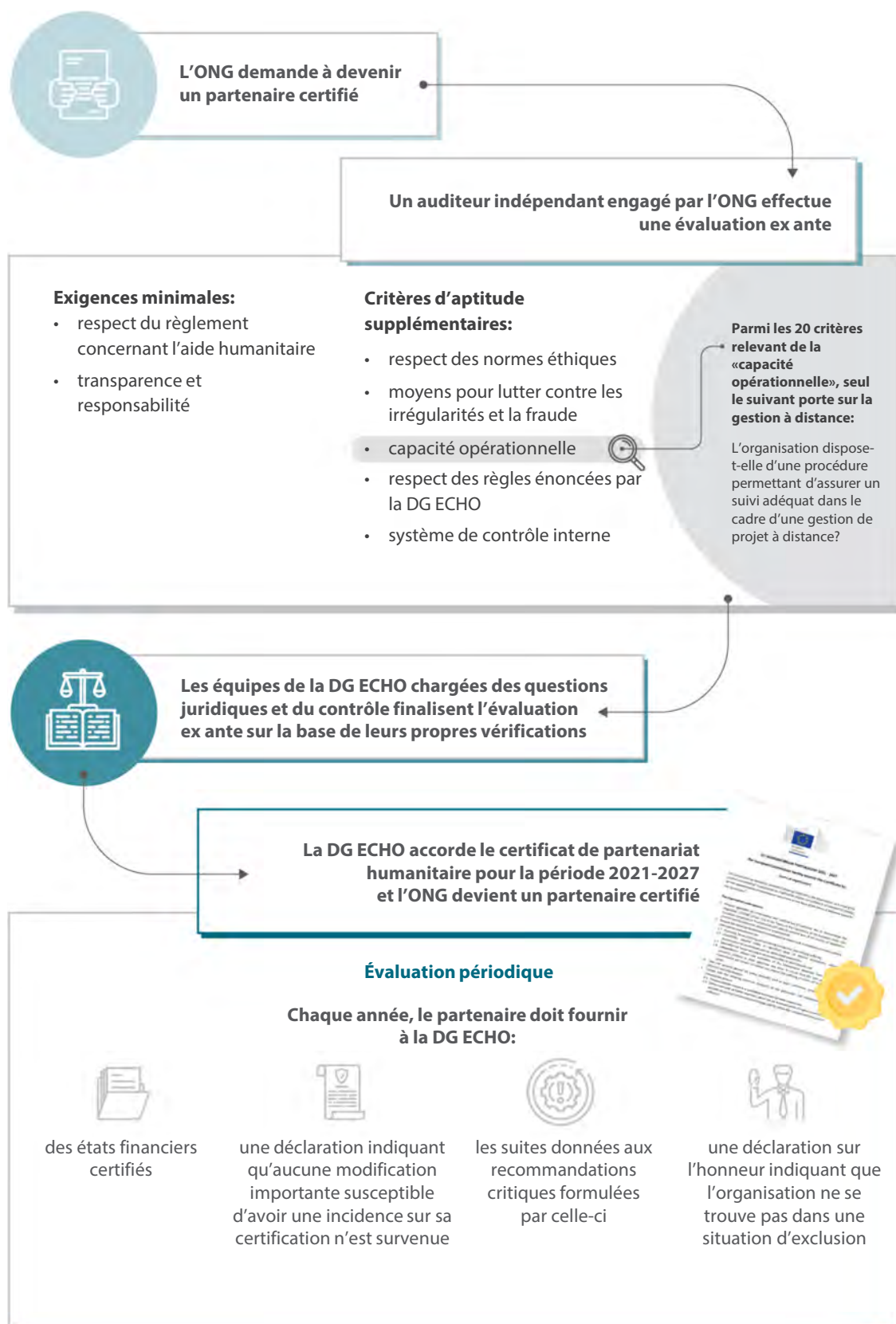
- 47** La Commission ne met pas directement en œuvre l'aide sur le terrain, mais collabore avec un nombre limité de partenaires de confiance (voir [annexe I](#), point **06**). Pour solliciter un concours de l'Union, les ONG doivent d'abord obtenir un «[certificat de partenariat humanitaire de l'UE](#)», valable à compter de la date d'octroi jusqu'en 2027. Ce certificat est accordé à des organisations qui sont réputées remplir les critères d'octroi d'un financement de l'UE en vue de mettre en œuvre des actions d'aide humanitaire. Les partenaires ainsi certifiés peuvent alors confier des tâches au titre de l'action à un ou plusieurs «partenaires chargés de la mise en œuvre» qui ne sont pas certifiés. Nous avons examiné si le processus de certification des partenaires par la Commission était suffisamment solide.

La certification d'ONG partenaires par la Commission réduit les risques opérationnels

- 48** En vertu du [règlement concernant l'aide humanitaire](#) de 1996, seules les ONG établies dans l'UE peuvent bénéficier d'un financement et, par suite, devenir des partenaires certifiés. Cependant, le service juridique de la Commission considère que les ONG établies en Islande, au Liechtenstein et en Norvège sont aussi éligibles.

49 Dans la pratique, les ONG candidates doivent d'abord faire l'objet d'une évaluation ex ante réalisée par un auditeur externe indépendant sur la base des [termes de référence établis par la Commission](#). Cette dernière a spécifiquement adapté ces termes de référence afin d'obtenir une assurance raisonnable que ses partenaires sont en mesure de fournir l'aide humanitaire conformément aux dispositions du [règlement concernant celle-ci](#) et aux principes humanitaires. La [figure 1](#) illustre le processus de certification de la Commission.

Figure 1 | Le processus de certification des ONG suivi par la Commission



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [site internet de la DG ECHO](#).

- 50** L'auditeur indépendant doit déterminer si l'ONG candidate respecte à la fois des «exigences minimales» et des «critères d'aptitude supplémentaires». Seul un des critères de l'évaluation concerne la capacité du partenaire à gérer des actions relevant de la gestion à distance («L'organisation dispose-t-elle d'une procédure permettant d'assurer un suivi adéquat dans le cadre d'une gestion de projet à distance?»).
- 51** Quel que soit le contenu du rapport d'évaluation établi par l'auditeur indépendant, la décision finale sur l'octroi ou non du certificat appartient à la Commission. Nous avons constaté que cette dernière procédait à un examen de la qualité des travaux réalisés par l'auditeur indépendant. Elle revoyait aussi, le cas échéant, les recommandations d'audit formulées précédemment par ses auditeurs à l'intention du partenaire.
- 52** Nous avons également constaté que le processus d'évaluation ex ante et de certification réduit le risque que des ONG financées par l'UE ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs. Cette approche ex ante est particulièrement appropriée dans le contexte humanitaire, car les crises humanitaires nécessitent une intervention rapide. C'est pourquoi une évaluation aussi approfondie ne serait pas réalisable au moment de chaque demande de financement.

La Commission n'évalue pas la capacité des partenaires chargés de la mise en œuvre

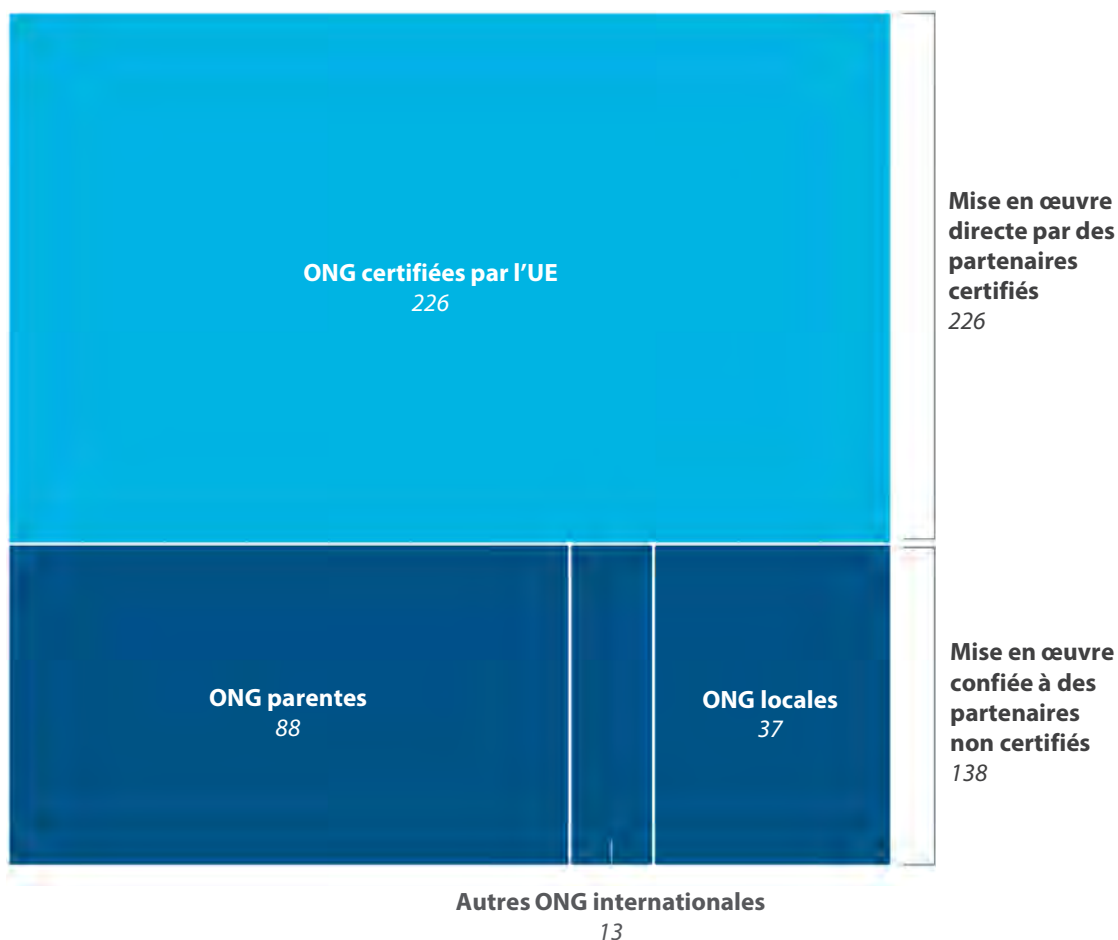
- 53** Les partenaires certifiés ne doivent pas nécessairement exécuter directement l'intégralité de l'action, mais peuvent largement s'appuyer sur des partenaires chargés de la mise en œuvre. Choisis par les partenaires certifiés, ces derniers ne font pas l'objet d'une évaluation ex ante, ne sont pas certifiés et ne sont pas tenus d'être établis dans l'UE. Hormis les trois fonctions essentielles que doit toujours conserver l'ONG certifiée (voir point 59), il n'existe aucune limite spécifique concernant la mesure (en niveau de financement) dans laquelle les partenaires certifiés peuvent s'appuyer sur des partenaires chargés de la mise en œuvre pour atteindre les objectifs visés par l'action. Les partenaires sont libres de choisir leurs partenaires chargés de la mise en œuvre, mais sont contractuellement tenus de s'assurer que ceux-ci respectent les mêmes règles, normes et procédures pour la mise en œuvre du soutien financier de l'UE. Les partenaires certifiés restent juridiquement responsables à l'égard de la Commission des actions de leurs partenaires chargés de la mise en œuvre et doivent mettre en place des systèmes appropriés de supervision et de suivi.

54 Au moyen du formulaire unique, les partenaires certifiés doivent communiquer à la Commission l'identité des partenaires de mise en œuvre qu'ils ont retenus. Nous avons constaté que l'exhaustivité et l'exactitude de ces informations étaient problématiques. Dans notre échantillon de neuf actions, nous avons repéré un cas de non-divulgation de l'identité du partenaire chargé de la mise en œuvre et deux autres dans lesquels les montants de financement indiqués comme perçus par les partenaires chargés de la mise en œuvre étaient de fait inexacts. Ce problème semble généralisé, car de précédents audits commandés par la Commission concernant les partenaires certifiés de notre échantillon ont fait apparaître trois cas supplémentaires dans lesquels les partenaires n'avaient pas non plus mentionné le recours à des partenaires chargés de la mise en œuvre.

55 Pour comprendre l'ampleur du recours à des partenaires chargés de la mise en œuvre, nous avons recueilli des données sur toutes les actions financées par l'UE et gérées par des ONG certifiées en Somalie, en Syrie et en Ukraine sur une période de deux ans (2021 et 2022). Au cours de celle-ci, l'UE a financé 82 actions humanitaires gérées par des ONG pour un total de 364 millions d'euros (hors coûts indirects). Dans le cadre de 60 de ces actions, les ONG ont eu recours à des partenaires chargés de la mise en œuvre à qui ont été confiés environ 138 millions d'euros de fonds de l'UE (soit 38 % de l'ensemble des financements accordés à des ONG). Il est courant de faire appel à des partenaires chargés de la mise en œuvre, mais leur nature diffère d'une action à l'autre, comme cela est illustré à la [figure 2](#). Les partenaires chargés de la mise en œuvre sont classés en trois catégories:

- 1) les ONG qui font partie de la même «famille» que le partenaire certifié (c'est-à-dire les ONG internationales qui forment un réseau d'entités affiliées), mais qui ne sont pas elles-mêmes certifiées;
- 2) les autres ONG internationales qui ne font pas partie de la même famille que le partenaire certifié;
- 3) les ONG locales établies dans le pays bénéficiaire qui ne sont pas affiliées à des réseaux plus vastes.

Figure 2 | Recours, par des ONG certifiées, à des partenaires chargés de la mise en œuvre (en 2021 et en 2022) en Somalie, en Syrie et en Ukraine (en millions d'euros)

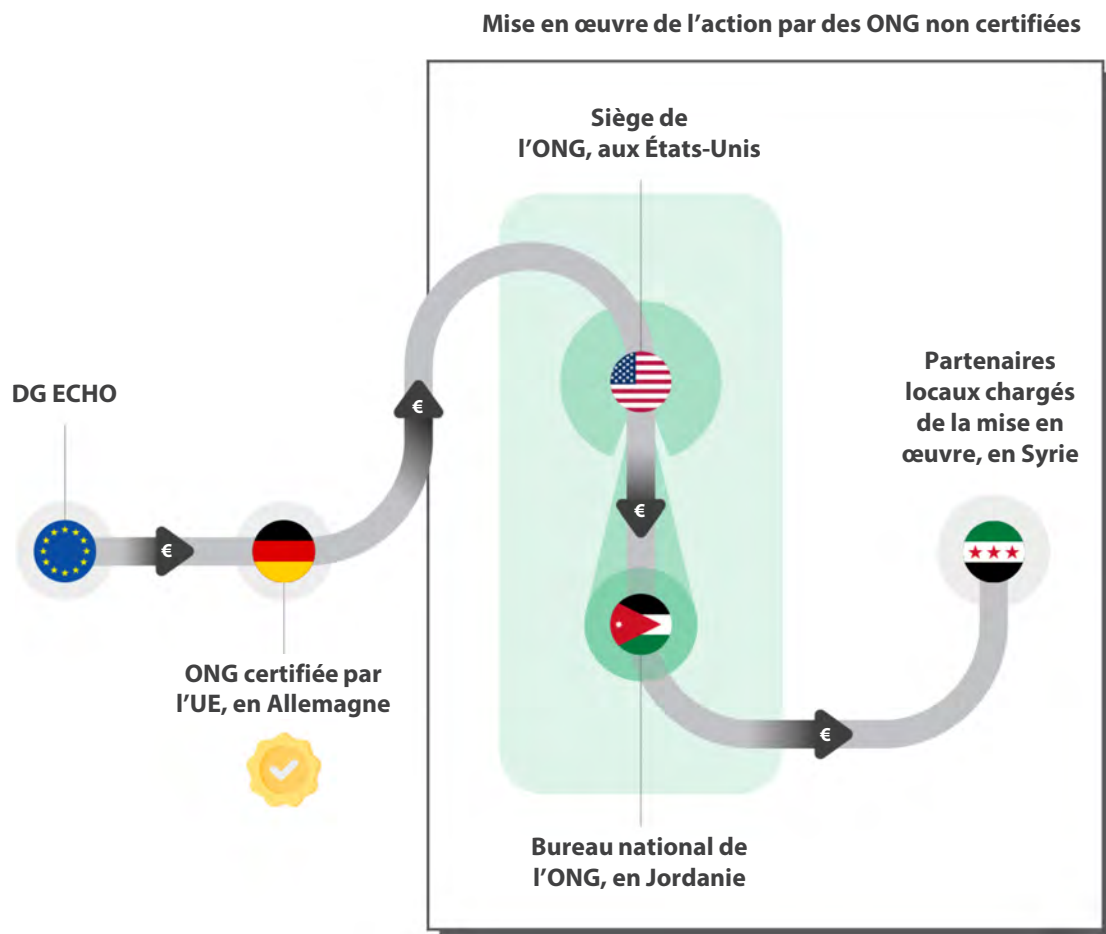


Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données transmises par la Commission.

- 56** La plupart des partenaires chargés de la mise en œuvre des financements de l'UE sont des ONG qui font partie de la même «famille» que le partenaire certifié mais ne sont pas elles-mêmes certifiées. En l'occurrence, une ONG (généralement établie dans un pays donateur) met en place différents bureaux nationaux dans les pays bénéficiaires afin de mettre en œuvre des actions au nom d'ONG basées ailleurs dans le monde. Cela peut constituer un moyen efficace d'acheminer l'aide.

- 57** Nous avons constaté que le partenaire certifié établi dans l'UE choisissait souvent comme partenaire chargé de la mise en œuvre le siège de son réseau, situé dans un pays tiers (comme les États-Unis, le Royaume-Uni ou la Suisse). Dans la configuration «familiale», le siège de l'ONG ne peut devenir un partenaire certifié ou solliciter directement un financement de l'UE, car il n'est pas établi sur le territoire de celle-ci. Il est cependant ressorti des cas pertinents de notre échantillon que, dans les faits, le siège était chargé des opérations. Dans d'autres cas, certains partenaires certifiés ont confié la mise en œuvre à un bureau national contrôlé par le siège (par exemple, une filiale ou une succursale située dans le pays bénéficiaire). Le bureau national était alors, lui aussi, effectivement chargé des opérations.
- 58** Concrètement, l'ONG certifiée transfère des fonds soit directement au siège, soit au bureau situé dans le pays bénéficiaire. Dans 70 % de ces configurations, le partenaire chargé de la mise en œuvre gère plus de 94 % du financement total, et même plus de 99 % dans la moitié des cas. La *figure 3* montre la configuration pour l'une des actions sélectionnées dans notre échantillon. L'ONG partenaire certifiée est établie en Allemagne. Pour fournir de l'aide en Syrie, elle transfère la majeure partie des financements de l'UE à son siège américain, qui confie ensuite à son bureau national en Jordanie la gestion et la mise en œuvre de l'action, parfois en faisant appel à des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre en Syrie. Ni le siège, ni le bureau national, ni les partenaires locaux chargés de la mise en œuvre ne font l'objet d'une évaluation ex ante.

Figure 3 | Exemple de flux de fonds entre un partenaire certifié de l'UE et ses partenaires chargés de la mise en œuvre



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'une des actions sélectionnées dans notre échantillon.

59 Étant donné que ce modèle opérationnel est très courant, les termes de référence de la Commission concernant l'évaluation ex ante comportent une annexe spécifique dans laquelle les partenaires certifiés doivent décrire leur relation avec les autres membres de la famille. L'auditeur indépendant n'est pas tenu d'évaluer la capacité du ou des partenaires chargés de la mise en œuvre, mais il doit «rassembler et vérifier dans la mesure du possible les informations nécessaires pour obtenir une description fidèle» de la configuration. Dans le cadre du processus de certification, le service juridique de la Commission examine le contenu de l'annexe afin d'obtenir l'assurance que le partenaire certifié est autonome. Cela signifie que ce dernier devrait jouer un rôle important dans la mise en œuvre de l'action et non pas se charger principalement du transfert des fonds. Sur la base des termes de référence, l'ONG certifiée doit conserver trois fonctions essentielles:

- o garantir la qualité de toutes les propositions à présenter à la Commission;
- o garantir, par un suivi et une supervision efficaces, la mise en œuvre adéquate et en temps voulu des opérations d'aide humanitaire financées par l'Union européenne;
- o garantir la fiabilité des rapports intermédiaires et finaux.

60 Nous avons constaté que la configuration «familiale» a considérablement réduit la valeur ajoutée et l'assurance fournies par l'évaluation ex ante et par la certification. En effet, la capacité du partenaire certifié est pour ainsi dire limitée aux trois fonctions essentielles susmentionnées. Dans la pratique, le décideur opérationnel n'est pas le partenaire certifié, mais son partenaire chargé de la mise en œuvre. La Commission n'évalue pas la capacité technique ou administrative du siège de la famille qui joue le rôle de partenaire chargé de la mise en œuvre, étant donné qu'elle s'appuie sur la responsabilité juridique à son égard des ONG partenaires certifiées (voir point **53**).

61 Les ONG partenaires certifiées s'appuient souvent sur des partenaires *locaux* chargés de la mise en œuvre. Ce sont des organisations non affiliées à une ONG internationale, qui ont leur siège et exercent leurs activités dans le pays bénéficiaire. Dans un contexte de gestion à distance, le recours à des partenaires locaux est parfois la seule façon d'acheminer l'aide, car ils peuvent être idéalement placés pour accéder aux populations touchées sur le terrain (voir exemple dans l'**encadré 4**). Ce recours donne aussi à des acteurs locaux dans les pays bénéficiaires les moyens d'agir en leur accordant davantage de pouvoir décisionnel et de financements, conformément au [programme de localisation](#).

Encadré 4

Exemple d'un partenaire certifié qui s'appuie sur des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre en Somalie pour acheminer l'aide

Le partenaire certifié dispense des services de soins de santé et d'alimentation préventive, et achemine des fournitures médicales dans toute la Somalie. Pour ce faire, il recourt à la gestion partielle à distance car il est trop dangereux d'accéder à certaines zones du pays. L'accès est d'autant plus compliqué que les étrangers ou les ressortissants somaliens appartenant à un autre clan que les populations dans le besoin risquent de ne pas être acceptés par celles-ci.

Pour surmonter ces difficultés, le partenaire certifié collabore avec des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre, qui fournissent des services de santé et de nutrition par l'intermédiaire de cliniques mobiles temporaires mises en place dans des zones difficiles d'accès. Le partenaire certifié organise des réunions de coordination avec ses partenaires chargés de la mise en œuvre dans des lieux sûrs, loin des sites de mise en œuvre.

- 62** Dans leurs demandes de financement, les partenaires certifiés de la Commission doivent décrire la coordination, la supervision et les contrôles en place, ainsi que la valeur ajoutée, le rôle et les principales tâches des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre. Cependant, la Commission n'évalue pas la capacité technique ou administrative de ces partenaires locaux des ONG chargés de la mise en œuvre avant de signer les conventions de subvention. Cela accroît le risque que ces derniers ne puissent respecter les mêmes normes que les partenaires certifiés. Une bonne pratique d'un autre donateur, mise en évidence à l'[annexe II](#), consiste à inclure dans son évaluation des capacités des partenaires potentiels un examen minutieux de leur aptitude à exercer un contrôle sur leurs propres partenaires chargés de la mise en œuvre.

La présence sur le terrain renforce la surveillance exercée par la Commission, mais la vérification des informations transmises par les partenaires et les rapports établis à l'intention des parties prenantes sont insuffisants

- 63** La Commission ne met pas en œuvre l'aide humanitaire directement, mais par l'intermédiaire de ses partenaires. Pour atteindre son objectif visant à fournir une aide humanitaire adéquate et efficace aux populations dans le besoin, elle doit veiller à la bonne exécution des actions qu'elle finance. Nous avons voulu déterminer si la Commission assurait un suivi adéquat des actions financées et faisait état de leurs résultats.

Le réseau des bureaux de terrain aide la Commission à s'adapter aux contraintes d'accès

- 64** La Commission bénéficie d'un vaste réseau de bureaux de terrain dotés d'experts humanitaires (voir le réseau pour l'Afrique, l'Europe et le Moyen-Orient à la [figure 4](#)). Cette présence sur place lui confère des avantages essentiels, tels qu'une bonne compréhension du contexte local et la capacité à effectuer des visites de suivi fréquentes lorsque la situation le permet.

Figure 4 | Présence sur le terrain de la DG ECHO en Afrique, en Europe et au Moyen-Orient (2024)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations transmises par la Commission.

65 Dans les pays ou régions où des actions sont gérées à distance par ses partenaires, la Commission est elle aussi confrontée à des contraintes d'accès. Dans les trois pays de notre échantillon, nous avons constaté que la Commission était parvenue à adapter sa présence sur le terrain afin d'être au plus près des sites de mise en œuvre, conformément à sa politique. Pour ce faire, elle a mis en place des bureaux sous-nationaux à proximité des lignes de front ou de l'autre côté des frontières du pays bénéficiaire. Nous avons également constaté que la Commission avait déployé des efforts considérables pour recouvrer l'accès aux sites de mise en œuvre, y compris moyennant le recrutement de personnel local en mesure de s'y rendre ou l'organisation de visites chaque fois que cela est jugé sûr (voir [encadré 5](#)).

Encadré 5

Structure opérationnelle de la Commission en Syrie, en Somalie et en Ukraine

Syrie

Afin de soutenir ses actions d'aide humanitaire en Syrie, la Commission a mis en place trois bureaux de terrain «sous-nationaux» à Gaziantep, en Turquie (pour le nord-ouest de la Syrie), à Erbil, en Iraq (pour le nord-est de la Syrie) et à Damas (pour le reste du pays). Ces bureaux sous-nationaux sont supervisés par le principal bureau national pour la Syrie, situé à Beyrouth. Le bureau régional de la Commission chargé de l'aide à la Syrie est situé à Amman, en Jordanie.

Avant 2021, l'accès au nord-ouest de la Syrie était presque impossible pour des raisons de sécurité. C'est pourquoi le bureau de terrain de la Commission est situé de l'autre côté de la frontière, en Turquie. La plupart des partenaires actifs dans la zone exercent également leurs activités depuis Gaziantep. Depuis 2021, les agents de la Commission ont de nouveau la possibilité de franchir la frontière plus régulièrement pour de courtes visites, mais seulement pendant quelques heures en journée. Un emploi du temps défini au préalable doit être convenu avec le ou les partenaires deux à trois semaines à l'avance et approuvé par l'équipe de sécurité de la Commission. Les autorités turques autorisent les franchissements de frontière sur la base de leur propre évaluation de la sécurité.

Somalie

L'accès à une partie de la Somalie est fortement limité en raison des conflits armés et de la violence. Des risques pour la sécurité ont contraint la Commission à déplacer son bureau national pour la Somalie de l'autre côté de la frontière, à Nairobi, au Kenya. Cette ville accueille la plupart des organisations internationales et des donateurs qui fournissent de l'aide humanitaire dans la Corne de l'Afrique.

La Commission a engagé du personnel somalien basé à Mogadiscio, la capitale de la Somalie, qui est moins touché par les problèmes de sécurité que le personnel international. Elle a ainsi été en mesure d'effectuer plus fréquemment des visites de suivi sur place et de mieux comprendre la situation sur le terrain. La planification de ces visites peut prendre plus de deux semaines et doit être approuvée par l'équipe de sécurité de la Commission à plusieurs niveaux.

Ukraine

La Commission contribue au financement de l'aide humanitaire en Ukraine depuis 2015. Son bureau national pour l'Ukraine est situé à Kiev. La Commission a ouvert un bureau sous-national à Dnipro. Les bureaux de Kiev et de Dnipro disposent tous les deux d'agents internationaux et nationaux. Le bureau régional responsable des bureaux nationaux pour l'Ukraine est situé à Amman, en Jordanie. Jusqu'à l'invasion à grande échelle par la Russie commencée en février 2022, la Commission et ses partenaires pouvaient accéder à toutes les zones de la région du Donbass (y compris les oblasts de Donetsk et de Louhansk). Depuis 2022, les agents de la Commission ne sont plus en mesure de se déplacer dans les territoires occupés.

La surveillance couvre l'ensemble du cycle de l'action humanitaire, mais des lacunes persistent en matière de vérification et de communication d'informations

Avant l'approbation d'une action en vue d'un financement

- 66** Lorsque les partenaires demandent un financement pour une action en vue de réagir à une crise ou de répondre à un besoin déterminé, la Commission évalue la proposition et décide s'il y a lieu de la financer. L'ensemble du processus d'évaluation et de sélection des actions est documenté dans le système informatique «HOPE» de la Commission. Les agents sur le terrain, dans les bureaux régionaux et au siège contribuent à l'évaluation.

- 67** Pour notre échantillon de neuf actions, nous avons vérifié si la Commission avait évalué la concordance des actions proposées avec ses propres politiques sectorielles et plans de mise en œuvre humanitaire. Nous avons également vérifié si les objectifs des actions proposées et les activités répondaient aux besoins énoncés dans les demandes de financement correspondantes. Nous avons constaté que toutes les actions financées visaient des objectifs pertinents destinés à satisfaire des besoins mis en évidence par la Commission.
- 68** Les experts du bureau de terrain doivent évaluer le rapport coût-efficacité, l'efficacité et la transparence des différentes actions (en leur attribuant un niveau «faible», «moyen» ou «élevé»). En 2022, la Commission a publié des [orientations](#) pour évaluer l'efficacité des actions de fourniture d'une aide en espèces (en calculant le ratio entre les fonds qui parviennent aux bénéficiaires finaux et les coûts totaux). Pour ce faire, elle a établi que le ratio minimal devait être de 85 centimes pour chaque euro dépensé pour les programmes de transfert d'espèces d'une valeur égale ou supérieure à 10 millions d'euros. Six actions de notre échantillon (voir le [tableau de l'annexe I](#)) comportaient un volet consacré à de l'aide en espèces et avaient atteint des ratios d'efficacité compris entre 56,5 % et 87,7 %. Trois de ces six actions dépassaient le seuil de 10 millions d'euros, mais une seule d'entre elles avait atteint le ratio d'efficacité requis de 85 %.
- 69** Pour l'action de notre échantillon gérée de manière indirecte par une organisation relevant des Nations unies, la Commission n'a pas reçu de ventilation budgétaire détaillée. C'est pourquoi elle n'a pas été en mesure de déterminer la répartition entre, d'une part, les coûts directs et les coûts d'appui du programme et, d'autre part, les coûts indirects facturés par les partenaires chargés de la mise en œuvre. Cela a compliqué davantage l'évaluation de la proposition. Nous avons relevé un problème similaire dans notre rapport spécial de 2023 sur l'initiative «Spotlight»³.

³ [Rapport spécial 21/2023](#) intitulé «Initiative “Spotlight” visant à mettre un terme à la violence à l'égard des femmes et des filles – De grandes ambitions, mais un impact limité jusqu'ici», point 70.

70 Comme cela est indiqué aux points **37** à **42**, les partenaires qui sollicitent un financement pour une action gérée à distance doivent remplir le questionnaire sur celle-ci afin d'expliquer pourquoi ils ne mettent pas directement en œuvre l'action et de détailler leurs modalités de suivi. Pour les neuf actions de notre échantillon, nous avons constaté que les partenaires n'avaient pas répondu à l'ensemble des questions et que les informations fournies étaient donc insuffisantes pour permettre une évaluation au regard des critères utilisés par la Commission pour approuver les financements (voir exemple à l'**encadré 6**).

Encadré 6

Exemple d'informations insuffisantes fournies par un partenaire dans sa réponse au questionnaire sur la gestion à distance

Nous présentons ci-après les informations fournies par un partenaire en réponse à l'injonction suivante: «Décrivez toutes les mesures prises pour réduire et gérer les risques pour les travailleurs humanitaires qui mettent en œuvre l'action».

«Pendant la mise en œuvre de cette action, [nous] continuerons de réaliser une analyse périodique de la sécurité et de procéder à des ajustements au besoin.

[Nous] disposons de procédures strictes en matière de gestion de la sécurité tant lors des déplacements qu'au sein des bureaux et des lieux d'hébergement. Ces procédures sont régulièrement réexaminées et actualisées, avec la participation des conseillers pour la sécurité du siège. Les déplacements et les séjours dans des zones considérées comme dangereuses requièrent une habilitation de sécurité dans le cadre d'un système de gestion établi.

Tous les organismes travaillent en coordination avec l'INSO [International NGO Safety Organisation] et reçoivent donc rapidement les alertes de sécurité.»

Selon nous, cette assurance générique ne fournit que très peu d'informations sur les mesures spécifiques prévues par le partenaire pour l'action concernée par la demande de financement.

71 Nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant que la Commission avait assuré un suivi auprès des partenaires pour clarifier leurs réponses au questionnaire. Nous avons également relevé que les agents de la Commission n'avaient pas utilisé la liste de vérification fournie dans l'orientation en matière de gestion à distance pour apprécier les critères d'approbation, et que leurs vérifications à cet effet n'étaient pas documentées.

Depuis le début de l'action jusqu'au paiement final

- 72** Après avoir approuvé une action en vue d'un financement, la Commission signe une convention avec le partenaire certifié. Elle impose aux partenaires de rendre compte périodiquement de leurs avancées par la présentation de rapports intermédiaires, ainsi que d'un rapport final après la clôture de l'action. Comme cela est expliqué aux points **43** à **46**, la Commission exige un rapport périodique supplémentaire pour les actions gérées à distance, le rapport de suivi trimestriel, afin d'obtenir des informations sur les visites de suivi effectuées par le partenaire auprès des sites de mise en œuvre et sur leurs résultats.
- 73** La responsabilité du suivi de l'état d'avancement d'une action incombe en premier lieu aux partenaires certifiés. Dans le cadre de la gestion à distance, ces derniers doivent mettre en place d'autres modalités de suivi lorsqu'ils ne peuvent plus réaliser leurs activités de suivi habituelles en raison de contraintes d'accès. Nous avons constaté que tous les partenaires de notre échantillon avaient dû adapter leurs systèmes de suivi normaux (voir exemples dans l'**encadré 7**).

Encadré 7

Exemples d'autres modalités de suivi mises en place par des partenaires

Suivi participatif

Un partenaire certifié fournit une aide en espèces à finalités multiples à des Ukrainiens qui vivent dans des zones de conflit. Aucun contact physique n'a lieu entre les bénéficiaires de l'aide et le personnel du partenaire, étant donné que tout se déroule en ligne (y compris la sélection des bénéficiaires et le transfert de fonds). Pour s'assurer que les bénéficiaires ont perçu l'aide dont ils ont besoin, le partenaire recourt entre autres à un système en ligne de «suivi après distribution». Dans la pratique, tous les bénéficiaires reçoivent un lien vers une enquête en ligne qui leur permet de fournir un retour d'information (à savoir de confirmer qu'ils ont perçu les fonds, de décrire leur situation et leurs besoins, ainsi que de signaler tout problème rencontré pour accéder aux espèces). Le partenaire gère aussi un numéro d'assistance téléphonique et a mis en place un mécanisme de plainte en ligne.

Suivi fondé sur la technologie

En Syrie, un partenaire certifié qui fournit des espèces pour aider les bénéficiaires à se préparer à l'hiver s'appuie sur des consultants externes pour effectuer des visites de suivi auprès de ceux-ci et s'assurer de leur éligibilité. Afin d'atténuer le risque que des consultants fournissent de fausses données pour détourner l'aide, le partenaire a mis au point une application pour vérifier leurs activités. Installée sur les appareils mobiles des consultants, cette application permet de suivre tous les déplacements et leur durée. Le partenaire peut comparer la durée prévue d'une visite de suivi avec le temps réellement consacré à celle-ci, ainsi que la distance estimée avec celle vraiment parcourue. L'application peut également servir à vérifier si les preuves photographiques et vidéo requises ont été prises en temps réel avec la caméra de l'appareil.

Suivi par une tierce partie

Un partenaire certifié fournit des services de soins de santé dans le nord-ouest de la Syrie en faisant appel à des partenaires chargés de la mise en œuvre. Le partenaire certifié a eu recours au suivi par une tierce partie pour évaluer le service fourni, car son propre personnel n'avait pas accès à la zone concernée. Pour ce suivi, la tierce partie a réalisé une enquête auprès de 50 patients d'un établissement de soins de santé géré par un partenaire chargé de la mise en œuvre. Elle a également mené quatre entretiens approfondis avec certaines personnes chargées d'apporter l'aide (le gestionnaire de l'installation, un gynécologue, une sage-femme et un pédiatre) et a inspecté l'installation en faisant usage de listes de vérification spécifiques fournies par le partenaire. Le rapport final était accompagné de nombreuses photos et vidéos pour aider le partenaire à évaluer l'état de l'installation. La tierce partie en charge du suivi a formulé des recommandations à l'intention du partenaire chargé de la mise en œuvre et assuré un suivi de celles formulées dans un précédent rapport.

- 74** Après avoir reçu les rapports intermédiaires des partenaires pour chaque action, la Commission procède à l'examen de leur contenu, qu'elle documente dans HOPE. Nous avons vérifié si cet examen avait été mené à bien pour tous les rapports intermédiaires des neuf actions de notre échantillon. Nous avons constaté que la Commission réalisait un suivi des progrès accomplis par rapport aux objectifs visés par chaque action ainsi que des problèmes détectés.

- 75** Nous avons également examiné le contenu des rapports de suivi trimestriels. Nous avons constaté que certains d'entre eux ne précisait pas les objectifs ou les résultats visés par les activités de suivi et ne contenaient pas les informations spécifiques requises par la Commission. De nombreux rapports contenaient des inexactitudes. Nous avons demandé à un échantillon de partenaires certifiés de partager les éléments probants sous-jacents de 89 des visites ou activités de suivi déclarées. Pour 12 d'entre elles, qui concernaient trois des neuf actions de notre échantillon, nous n'avons pas obtenu d'éléments probants exhaustifs. Enfin, nous avons relevé que la Commission n'avait jamais demandé le moindre document sous-jacent.
- 76** Les experts sur le terrain réalisent leurs propres activités de suivi, qui s'ajoutent aux contrôles documentaires effectués par la Commission. Pour toutes les actions de notre échantillon, les bureaux de terrain de la Commission avaient organisé une ou plusieurs visites sur place dans des zones accessibles. Pour les zones inaccessibles, ils avaient invité les partenaires et les partenaires chargés de la mise en œuvre dans les bureaux de terrain pour discuter de l'état d'avancement du projet (ces réunions sont appelées «examens documentaires»). Il était fait état de façon satisfaisante des objectifs et des résultats de ces visites de suivi ou de ces examens documentaires. La Commission avait également détecté et documenté des problèmes à suivre.
- 77** À la clôture d'une action, la Commission reçoit le rapport final du partenaire. Elle évalue l'exécution budgétaire de l'action financée, ainsi que sa qualité opérationnelle et ses réalisations. Il ressort des informations communiquées que tous les projets de notre échantillon ont largement atteint leurs objectifs, malgré certains problèmes opérationnels dus aux contraintes d'accès (voir exemple dans l'[encadré 8](#)).

Encadré 8

Exemple de contraintes d'accès qui ont une incidence sur les résultats obtenus

En Ukraine, un partenaire certifié fournit une aide en espèces à finalités multiples à des Ukrainiens qui vivent dans des zones de conflit. Compte tenu de l'impossibilité d'accéder aux territoires occupés par la Russie, il fournit l'intégralité de l'aide à distance. Dès lors, l'identification des bénéficiaires, l'évaluation de leur éligibilité et le paiement lui-même sont effectués par l'intermédiaire d'une plateforme en ligne. L'aide en espèces est fournie aux bénéficiaires au moyen de virements sur leurs comptes bancaires personnels ukrainiens.

Selon des informations recueillies par le partenaire, plus des deux tiers des bénéficiaires dans les territoires occupés ont déclaré utiliser des espèces pour payer des biens et des services. Étant donné qu'il est impossible d'utiliser des distributeurs automatiques de billets ou de retirer de l'argent directement, ces bénéficiaires sont tributaires d'intermédiaires financiers informels pour obtenir des espèces. Ces derniers peuvent être des commerces locaux ou des particuliers qui fournissent de l'argent liquide en roubles russes aux bénéficiaires en échange d'un virement en hryvnias ukrainiennes sur un compte bancaire ukrainien. Dans les faits, les bénéficiaires doivent souvent payer une commission à ces intermédiaires, et le taux de change pratiqué leur est généralement défavorable.

En conséquence, l'aide effectivement perçue par les bénéficiaires est inférieure au montant nécessaire. En fonction de leur lieu de résidence, le taux de change peut coûter aux bénéficiaires jusqu'à 20 % des espèces qu'ils reçoivent. Concrètement, le ratio d'efficacité (voir point 68) de cette action étant de 83 %, les bénéficiaires ne reçoivent que 66 centimes sur chaque euro dépensé pour fournir l'aide en espèces.

- 78** La Commission ne peut pas rendre compte des résultats obtenus dans le cadre de la gestion partielle à distance car, dans le formulaire unique qui sert de modèle pour le rapport final, aucune distinction n'est opérée entre les parties de l'action gérées à distance et les autres. C'est pourquoi ses [rapports annuels d'activités](#) et ses [rapports annuels au Parlement européen et au Conseil sur les opérations d'aide humanitaire de l'Union européenne](#) ne font pas état des pays, actions, activités, financements et résultats pour lesquels la gestion à distance est utilisée.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M^{me} Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 8 avril 2025.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

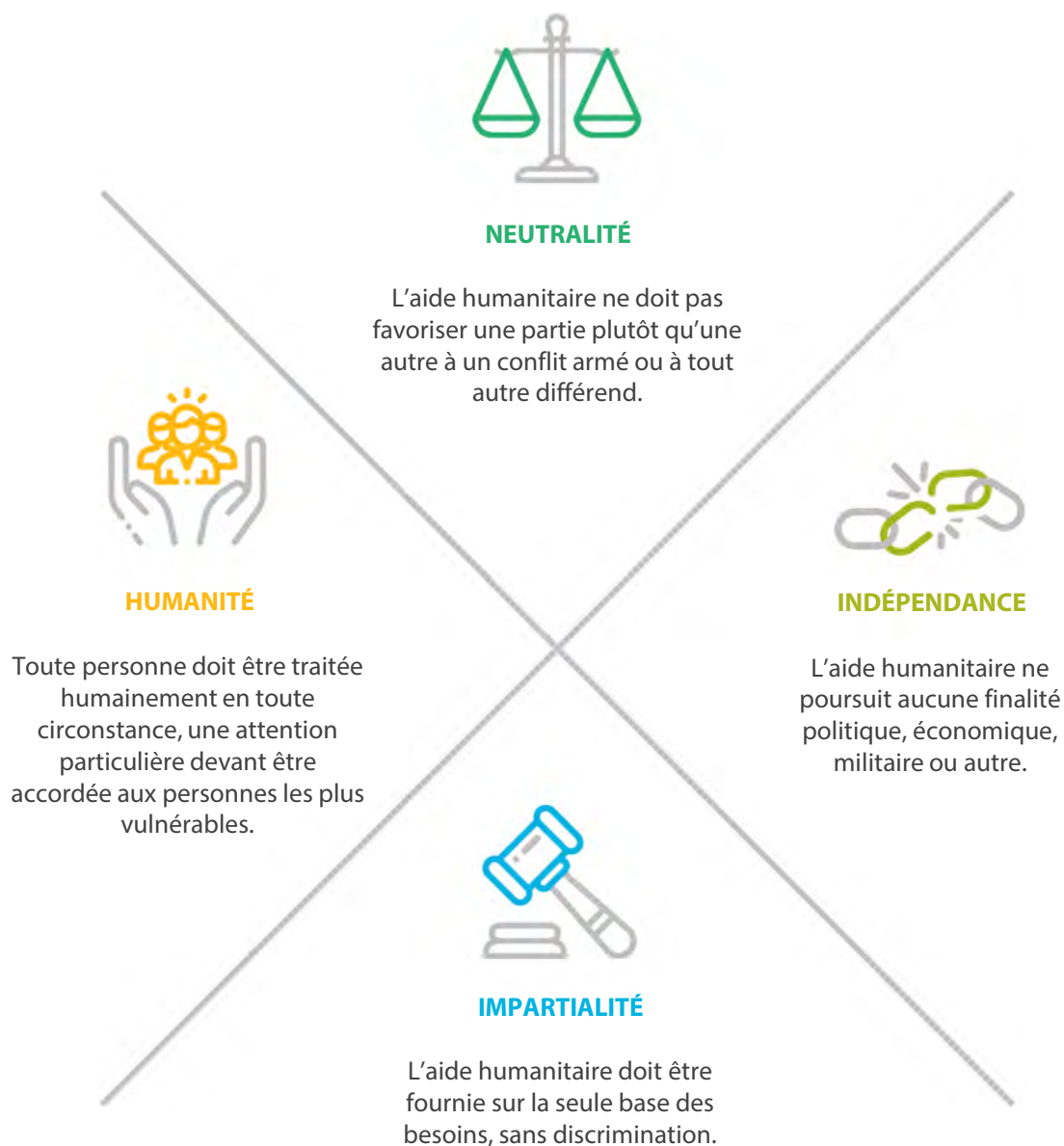
Annexes

Annexe I – À propos de l’audit

Aide humanitaire

- 01** L’aide humanitaire consiste à apporter en urgence une réponse fondée sur les besoins dans le but de protéger des vies, de prévenir et d’atténuer la souffrance humaine ainsi que de préserver la dignité humaine, chaque fois que le besoin s’en fait sentir¹. La *figure 1* montre les principes fondamentaux de l’action humanitaire.

¹ Point 8 du consensus européen sur l’aide humanitaire.

Figure 1 | Les principes humanitaires

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [consensus européen sur l'aide humanitaire](#).

02 Les besoins humanitaires ont atteint un niveau historiquement élevé. En 2024, le [Bureau de la coordination des affaires humanitaires des Nations unies \(OCHA – Office for the Coordination of Humanitarian Affairs\)](#) a estimé que 323 millions de personnes avaient besoin d’une aide humanitaire, contre 134 millions en 2018². La réponse humanitaire à l’échelle mondiale ne permet de satisfaire que partiellement ces besoins. L’aide humanitaire a été apportée à deux tiers des 197 millions de personnes ciblées en 2024, avec un déficit de financement estimé à 27 milliards de dollars des États-Unis (soit 46,2 % du montant nécessaire)³.

L’UE en tant que donateur humanitaire

03 Collectivement, l’UE et ses États membres sont le deuxième donateur d’aide humanitaire au monde, après les États-Unis⁴. Au titre du cadre financier pluriannuel, 11,6 milliards d’euros ont été alloués à l’aide humanitaire de l’UE pour la période 2021-2027⁵. En 2024, l’Union a dépensé environ 2,5 milliards d’euros pour fournir de l’aide humanitaire dans 116 pays (voir [figure 2](#)). Cela en fait le troisième donateur, derrière les États-Unis et l’Allemagne⁶.

² OCHA, *Humanitarian action – analysing needs and response*, 2018.

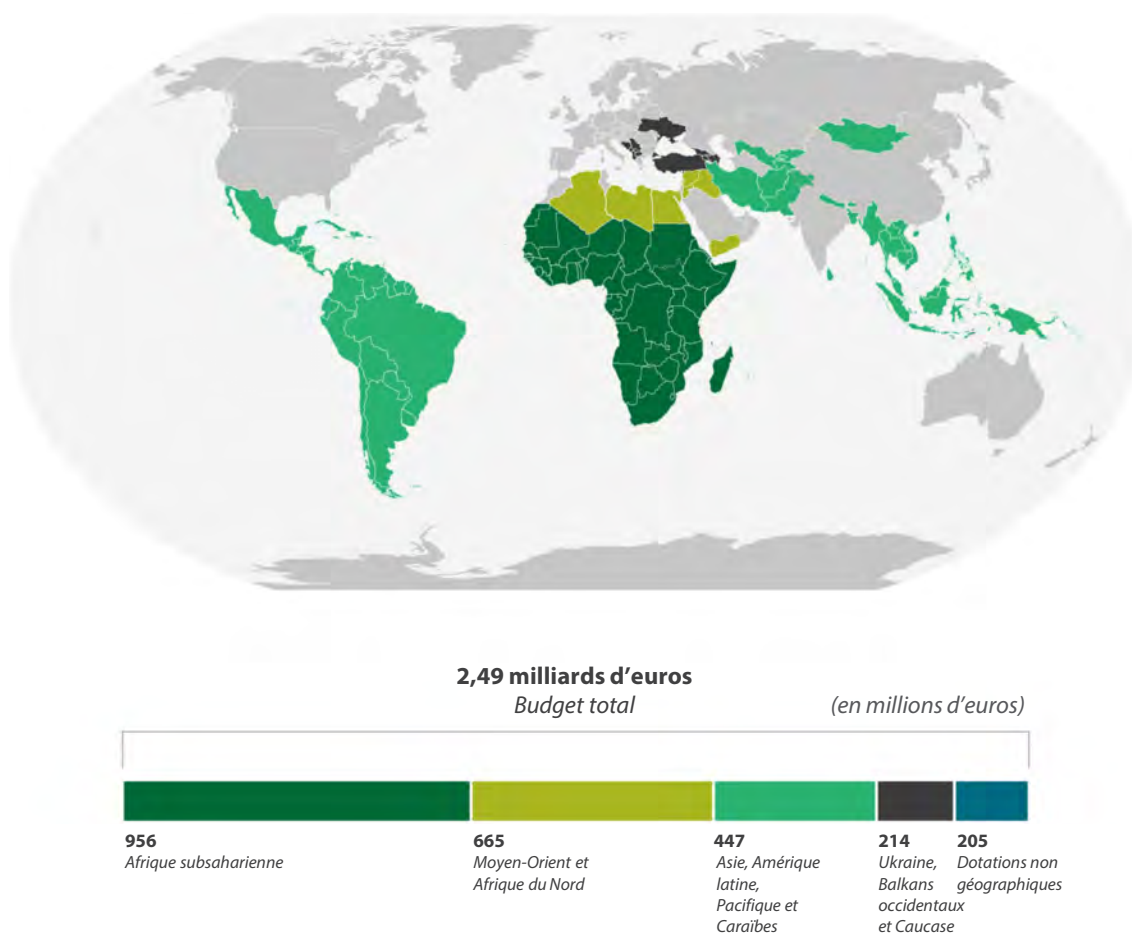
³ OCHA, *Humanitarian action – analysing needs and response*, 2024.

⁴ Service de surveillance financière de l’OCHA des Nations unies.

⁵ Cadre financier pluriannuel 2021-2027.

⁶ OCHA, *Humanitarian aid contributions tracker*.

Figure 2 | L'aide humanitaire de l'UE en 2024



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations transmises par la Commission.

04 Le cadre stratégique général de l'UE pour l'aide humanitaire est exposé dans le [consensus européen sur l'aide humanitaire](#) de 2007. Ce document, qui complète le [règlement concernant l'aide humanitaire](#) de 1996, présente la vision commune de l'UE, les objectifs stratégiques et les principes de l'aide humanitaire. Sur la base des dispositions du consensus, les États membres et institutions de l'UE «s'engagent à œuvrer de manière coordonnée et complémentaire, et à appuyer les Nations unies dans leur rôle de coordination générale»⁷.

⁷ Page de la DG ECHO concernant le consensus européen sur l'aide humanitaire.

Rôles et responsabilités

- 05** La [direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes \(DG ECHO\)](#) de la Commission est le principal acteur de l'UE dans le domaine de l'aide humanitaire. La DG ECHO est un donateur présent sur le terrain. Elle a son siège à Bruxelles et a mis en place cinq bureaux régionaux (à Amman, Bangkok, Dakar, Nairobi et Panama) ainsi que 50 bureaux de terrain répartis dans plus de 40 pays⁸. Ce réseau est doté de plus de 450 agents et experts internationaux.
- 06** Dans la pratique, l'aide humanitaire de l'UE n'est pas fournie directement par la Commission, mais acheminée dans le monde entier par l'intermédiaire de plus de 200 partenaires⁹ avec lesquels elle collabore. Parmi ces partenaires figurent 172 [organisations non gouvernementales \(ONG\)](#), 30 [organisations internationales](#) (dont plusieurs relevant des Nations unies) et 14 [agences spécialisées des États membres](#), qui exercent leurs activités dans le cadre de la gestion directe ou indirecte¹⁰.

Gestion à distance

- 07** Le [droit humanitaire international](#) prévoit le passage rapide et sans encombre de l'aide humanitaire pendant les conflits armés, ainsi que la liberté de circulation des travailleurs humanitaires dans les zones de conflit. Dans de nombreuses zones du globe, ces droits sont toutefois ignorés ou enfreints de manière flagrante¹¹. Trop souvent, les travailleurs humanitaires se voient interdire l'accès aux populations dans le besoin. L'année 2023 a été la plus meurtrière jamais enregistrée pour les travailleurs humanitaires, dont 280 ont été tués, 224, blessés et 91, enlevés¹².
- 08** La sécurité du personnel n'est pas le seul défi auquel la communauté humanitaire est confrontée lorsqu'elle essaie d'atteindre des populations dans le besoin. L'OCHA a recensé neuf catégories de contraintes d'accès, présentées à la [figure 3](#).

⁸ [Page de la DG ECHO sur son réseau de terrain.](#)

⁹ [Partenaires humanitaires de la DG ECHO.](#)

¹⁰ Pour une explication sur les différences entre ces deux modes, voir le [site internet de la Commission consacré aux financements selon le mode de gestion.](#)

¹¹ [Consensus européen sur l'aide humanitaire.](#)

¹² [Aid Worker Security Report 2024.](#)

Figure 3 | Catégories de contraintes d'accès



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du site internet de l'OCHA.

- 09** Pour apporter une aide aux populations dans le besoin dans des zones où l'accès est limité, la Commission et ses partenaires ont adapté leur modèle opérationnel afin d'assurer cet acheminement dans le cadre d'une «[gestion à distance](#)». Cette dernière constitue une approche opérationnelle utilisée lorsque les responsables de l'action humanitaire ne sont pas en mesure d'accéder au site de mise en œuvre au moment voulu pour des raisons de sécurité ou du fait de décisions imposées par des autorités de jure ou de facto. En l'occurrence, pour acheminer l'aide, les organisations humanitaires s'appuient habituellement soit sur leurs agents locaux ou des sous-traitants privés qui disposent d'un accès, soit sur des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre. Il arrive aussi qu'elles doivent faire appel à des contractants externes pour suivre les opérations sur le terrain.
- 10** Les actions humanitaires sont parfois gérées intégralement à distance, toutes les activités financées suivant alors cette approche. Le plus souvent, elles font l'objet d'une «gestion partielle à distance», lorsque seules quelques activités sont confrontées à des contraintes d'accès. La gestion partielle à distance traduit la complexité des opérations humanitaires dans les zones difficiles d'accès. À titre d'exemple, l'accès est parfois possible uniquement à une partie des zones du pays bénéficiaire et à certains moments, mais pas pendant toute la période de mise en œuvre et pas pour tous les agents.
- 11** Au cours de la période 2019-2023, la Commission a approuvé 164 actions relevant en tout ou en partie de la gestion à distance. Cette approche a été utilisée en Égypte, en Éthiopie, en Libye, au Myanmar/en Birmanie, en Corée du Nord, en Somalie, au Soudan, en Syrie, en Ukraine et au Yémen. Le montant total de la contribution de l'UE à ces actions s'est élevé à 918 millions d'euros, à savoir environ 8 % de l'ensemble de ses dépenses humanitaires pour la période en question. Cependant, ce montant inclut la totalité des dépenses de l'Union pour des actions relevant de la gestion partielle à distance (150 sur les 164), étant donné que la Commission ignore la part de ces financements réellement gérée à distance.

Risques liés à la gestion à distance

- 12** De nombreux donateurs et organisations humanitaires, y compris la Commission¹³, reconnaissent que la gestion à distance comporte des risques importants. L'aide humanitaire dans des zones difficiles d'accès est acheminée dans de mauvaises conditions, caractérisées par l'imprévisibilité, la volatilité et l'insécurité¹⁴. L'**encadré 1** présente une vue d'ensemble des principaux risques liés à la gestion à distance.

¹³ DG ECHO, Conseil danois pour les réfugiés, ministère des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume-Uni, Groupe sectoriel pour la santé, *Humanitarian Outcomes*, *Humanitarian Policy Group*, Comité international de secours, Établissement allemand de crédit pour la reconstruction (KfW), Oxfam, Comité international de la Croix-Rouge et *The Operations Partnership*.

¹⁴ Rapport annuel sur les opérations d'aide humanitaire de l'Union européenne financées en 2023.

Encadré 1

Vue d'ensemble des principaux risques liés à la gestion à distance

- **Évaluation inexacte des besoins:** étant donné que les organisations humanitaires sont privées d'accès, elles doivent principalement s'appuyer sur des informations fournies par les partenaires locaux pour évaluer les besoins sur le terrain et ne disposent guère de moyens pour les vérifier de façon indépendante. Dès lors, elles risquent de recevoir des informations non fiables ou partiales.
- **Coordination inadéquate:** le manque de présence physique peut avoir une incidence sur la capacité des donateurs et des organisations humanitaires à coordonner leurs actions pour promouvoir la complémentarité et éviter les doubles emplois.
- **Qualité opérationnelle réduite:** la difficulté pour recruter du personnel local ou des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre qualifiés et expérimentés, dotés des capacités nécessaires pour s'acquitter de leur mission aussi bien que les organisations humanitaires internationales, peut réduire la qualité de l'aide fournie aux bénéficiaires. Ce risque est aggravé par les moyens limités de suivi de la mise en œuvre sur place.
- **Transfert des risques pour la sécurité à des partenaires locaux:** le personnel local sur le terrain à qui des activités essentielles de mise en œuvre sont confiées est davantage exposé à des risques pour sa sécurité.
- **Fraude et détournement de l'aide:** l'incapacité des organisations humanitaires et des donateurs à suivre l'action sur le terrain accroît le risque de fraude et de détournement de l'aide.
- **Risque pour la réputation:** la concrétisation de l'un des risques susmentionnés peut nuire à la réputation des partenaires et des donateurs.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations transmises par la [DG ECHO](#), le [Conseil danois pour les réfugiés](#), le [ministère des affaires étrangères, du Commonwealth et du développement du Royaume-Uni](#), le [Groupe sectoriel pour la santé](#), [Humanitarian Outcomes](#), le [Humanitarian Policy Group](#), le [Comité international de secours](#), l'[Établissement allemand de crédit pour la reconstruction \(KfW\)](#), [Oxfam](#), le [Comité international de la Croix-Rouge](#), ainsi que [The Operations Partnership](#).

13 En raison de ces risques, la Commission a pour politique de ne financer des actions gérées à distance qu'en dernier ressort¹⁵ et de revenir dès que possible à une mise en œuvre directe (à savoir pas à distance) par ses partenaires humanitaires. Cela vise aussi à éviter le piège de la gestion à distance, lorsque cette dernière est inutilement prolongée parce que les agents du siège des organisations humanitaires ont une perception erronée des risques pour la sécurité.

Étendue et approche de l'audit

14 La persistance de crises humanitaires dans l'actualité, notamment celles dues à des conflits ou à des guerres, a mis au cœur des discussions le défi que représente l'acheminement de l'aide dans des conditions d'accès restreint. Il est essentiel de renforcer la surveillance et l'efficacité de l'aide humanitaire, compte tenu des difficultés d'accès aux populations qui en ont besoin. Grâce à nos constatations, nous entendons contribuer à améliorer la façon dont la Commission gère son aide à distance.

15 Nous avons examiné si l'approche de la Commission en matière de gestion à distance permet d'apporter l'aide humanitaire dans des zones difficiles d'accès tout en atténuant de manière adéquate les risques encourus. Nous avons voulu déterminer si la Commission avait:

- correctement mis en place son approche en matière de gestion à distance;
- sélectionné des partenaires humanitaires capables d'apporter de l'aide dans le cadre d'une gestion à distance;
- assuré un suivi et rendu compte de façon adéquate des actions qu'elle avait financées.

16 L'audit couvre la période quinquennale allant de 2019 à 2023. Il repose sur une analyse approfondie de la documentation ainsi que sur des entretiens avec des agents de la Commission, au siège, dans les bureaux régionaux et dans ceux de terrain. Nous avons examiné l'orientation en matière de gestion à distance, les modèles spécifiques établis par la Commission pour les actions gérées à distance, ainsi que son cadre de gestion et de contrôle des risques. Nous avons aussi examiné le processus de certification des ONG partenaires de la Commission.

¹⁵ Approche de la DG ECHO en matière de gestion à distance.

17 Pour comprendre comment l'approche de celle-ci en matière de gestion à distance a été utilisée dans la pratique, nous avons sélectionné les trois pays qui avaient perçu la plupart des financements gérés (en tout ou en partie) de la sorte pendant la période audité (en l'occurrence la Somalie, la Syrie et l'Ukraine). Comme le montre le [tableau](#) ci-après, nous avons sélectionné, sur la base de leur importance relative, un échantillon de neuf actions couvrant différents partenaires et secteurs.

Tableau – Échantillon d'actions sélectionnées, période 2019-2023

Type de partenaire	Pays	Financement de l'UE (en euros)	Secteur							
			Aide en espèces	Coordination	Réduction des risques de catastrophe	Santé	Alimentation	Protection	Abri	Eau, assainissement et hygiène
ONG	Somalie	9 570 000			X	X	X			X
ONG	Somalie	12 000 000	X							
ONG	Syrie	5 347 000	X					X	X	X
Agence des Nations unies	Syrie	5 755 000				X		X		
ONG	Syrie	10 500 000	X	X	X	X		X		
ONG	Syrie	10 000 000	X	X	X			X	X	X
ONG	Ukraine	48 000 000	X							
ONG	Ukraine	3 491 000		X				X	X	
ONG	Ukraine	29 500 000	X							

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations transmises par la Commission.

18 Nous avons réalisé un examen documentaire approfondi de toutes les actions sélectionnées et mené des entretiens avec des partenaires certifiés et des partenaires chargés de la mise en œuvre pour chacune d'entre elles. Nous avons évalué le suivi et la communication d'informations, par la Commission, au niveau des bureaux de terrain, ainsi que les aspects pratiques de ses modalités de collaboration avec les partenaires certifiés et ceux chargés de la mise en œuvre.

19 Sur la base de notre examen de la documentation et de nos entretiens avec des donateurs et des organismes publics, nous avons compilé les approches, bonnes pratiques et outils pertinents en matière de gestion à distance. Nous présentons une synthèse des bonnes pratiques et des outils à l'*annexe II*.

Annexe II – Exemples de bonnes pratiques

- 01** Nous avons mené des entretiens avec des donateurs et des organismes publics qui fournissent de l'aide humanitaire dans des zones difficiles d'accès. Notre objectif était de recenser dans la communauté des donateurs les bonnes pratiques et outils susceptibles d'être pertinents et utiles pour la Commission, sur la base de son propre modèle opérationnel.
- 02** Nous avons tenu des réunions avec des représentants du [Bureau de l'aide humanitaire de l'Agence des États-Unis pour le développement international](#), de la [Société allemande de coopération internationale \(GIZ\)](#), de l'[Établissement allemand de crédit pour la reconstruction \(KfW\)](#), de l'[Agence norvégienne pour la coopération au développement \(NORAD\)](#), de l'[Agence suédoise pour la coopération au développement international](#), de la [Direction du développement et de la coopération de la Confédération suisse](#), ainsi que du [ministère des affaires étrangères](#), du [Commonwealth](#) et du [développement du Royaume-Uni](#).
- 03** Tous les donateurs interrogés par nos soins ont recours à la gestion à distance dans des zones difficiles d'accès et étaient d'avis que l'impératif humanitaire de fournir une aide nécessite une approche souple, à condition de mettre en place des mesures adéquates d'atténuation des risques.
- 04** Trois donateurs ont élaboré à l'intention de leur personnel des orientations spécifiques sur la gestion à distance, qui définissent les modalités de conception, de mise en œuvre et de suivi des actions gérées de la sorte. Les autres n'ont pas établi d'orientations spécifiques, mais adaptent leurs opérations en cas de contraintes d'accès.

Suivi

- 05** Tous les donateurs interrogés par nos soins s'appuient largement sur la capacité de leurs partenaires à suivre leurs actions. Ils ont souligné que ces derniers devraient disposer d'un système de suivi solide avant de pouvoir bénéficier d'un financement. Ils considéraient aussi unanimement que la responsabilité de veiller au bon déroulement d'une action et d'en faire rapport au(x) donateur(s) incombe en premier lieu à l'organisation humanitaire qui perçoit le financement.

- 06** Tous les donateurs imposent aux partenaires leurs propres exigences concernant le contenu et la fréquence des rapports. Seule la Commission a créé un modèle de rapport spécifique (le rapport de suivi trimestriel) pour les actions relevant de la gestion à distance. Un autre donateur oblige ses partenaires à détailler la manière dont ils géreront et suivront à distance la mise en œuvre des activités, à divulguer toutes les limitations en matière de suivi auxquelles ils pourraient être confrontés, ainsi qu'à prévoir des mesures d'atténuation.
- 07** Tous les donateurs estiment que les informations communiquées par leurs partenaires devraient aussi faire l'objet d'une vérification indépendante (souvent appelée «triangulation»). Trois d'entre eux imposent notamment à leurs partenaires d'effectuer un audit ou une évaluation externe, ou d'engager un cabinet indépendant chargé de réaliser un suivi par une tierce partie.
- 08** Tous les donateurs procèdent à une vérification indépendante plus ou moins poussée. Pour ce faire, ils sont cinq à avoir recours à des services de suivi par une tierce partie pour les actions financées en leur nom (dans certains cas, pas seulement dans des zones difficiles d'accès). Lorsque les donateurs ne sont guère (voire pas du tout) présents sur le terrain, leur système de suivi est centré sur celui exercé par une tierce partie, qui leur permet essentiellement de «voir ce qui se passe sur le terrain» et remplace leurs propres visites de suivi. La Commission bénéficie quant à elle d'un vaste réseau de bureaux de terrain.
- 09** Les cinq donateurs qui ont recours à des services de suivi par une tierce partie y ont fait appel pour réaliser des enquêtes auprès de bénéficiaires, suivre la distribution de l'aide en temps réel, inspecter les marchés pour détecter une éventuelle revente de biens distribués, mener des entretiens avec des informateurs clés ou faciliter les discussions au sein de groupes cibles. Les services de suivi par une tierce partie dotée de compétences techniques et financières spécifiques ont aussi consisté à réaliser des inspections des actifs ou des contrôles financiers.

- 10** Le recours au suivi par une tierce partie pose aussi des problèmes. Selon certains donateurs, faire appel à des cabinets qui disposent de l'accès nécessaire et des compétences techniques pour s'acquitter correctement de leur tâche peut s'avérer très onéreux et problématique. Il est arrivé qu'aucun cabinet chargé du suivi par une tierce partie ne puisse se rendre dans les zones difficiles d'accès. Dans certains pays, l'indépendance de ces cabinets est également exposée à des risques majeurs. Un donateur a cité en guise d'exemple la dynamique clanique en Somalie, où les cabinets chargés du suivi par une tierce partie peuvent faire appel à du personnel appartenant à un clan spécifique pour accéder au site (et être accepté par la communauté locale). Toutefois, cela accroît le risque d'influence induite et de partialité dans les informations communiquées. Tous les donateurs estimaient pouvoir recourir au suivi par une tierce partie pour compléter leur propre capacité de suivi, mais pas pour la remplacer.
- 11** La Commission n'y a pas recours, car elle s'appuie sur ses experts sur le terrain pour effectuer un suivi indépendant. Lorsqu'elle est confrontée à des contraintes d'accès, la Commission adapte sa présence sur le terrain afin de se rapprocher au plus près des sites de mise en œuvre. Malgré ces efforts, ses agents sont dans l'incapacité de visiter ces sites dans bon nombre de cas. En l'occurrence, le recours à des services de suivi par une tierce partie pourrait fournir une assurance supplémentaire dans des contextes spécifiques.

Bonne pratique n° 1 – Recours à des cabinets pour effectuer un suivi par une tierce partie afin de compléter la capacité de suivi indépendant dans des contextes spécifiques

De nombreux donateurs interrogés par nos soins ont recours à un suivi par une tierce partie, en l'occurrence à des cabinets en mesure d'effectuer des visites de suivi sur le terrain en leur nom. Ces donateurs peuvent ainsi compléter leur propre capacité de suivi. Dans les zones difficiles d'accès où les donateurs ne peuvent se rendre, le suivi par une tierce partie peut être le seul moyen d'effectuer des vérifications indépendantes sur place.

Gestion des risques

- 12** Tous les donateurs interrogés par nos soins reconnaissent que la gestion à distance est intrinsèquement plus risquée que la mise en œuvre directe. Ils accordent une attention particulière au risque de fraude et de détournement de l'aide, ainsi qu'à la lutte contre l'exploitation, les abus et le harcèlement sexuels. Ils imposent également à leurs partenaires de signaler et de traiter immédiatement tout cas (ou soupçon) d'abus de ce type.

- 13** Tous les donateurs disposent d'une équipe spécialement chargée des cas présumés de fraude et de détournement de l'aide. Il en va de même pour la Commission. Ces équipes reçoivent les signalements des partenaires, ainsi que les plaintes des bénéficiaires ou des lanceurs d'alerte, qui sont envoyés directement via leur canal prévu à cet effet (généralement une adresse électronique) pour analyse et action.
- 14** Tous les donateurs demandent à leurs partenaires de mettre en évidence les risques liés à l'action qu'ils proposent et de prendre des mesures d'atténuation adéquates. La Commission impose également à ses partenaires d'inclure dans leur demande de financement une description des risques auxquels ils sont exposés et de leurs mesures d'atténuation. Toutefois, elle ne réalise pas elle-même systématiquement d'évaluations spécifiques des risques par pays.

Bonne pratique n° 2 – Réaliser des évaluations des risques propres à chaque pays pour éclairer la programmation et la sélection des actions

Trois donateurs effectuent régulièrement des évaluations des risques pour tous les pays où ils exercent leurs activités. Ils utilisent ces évaluations pour éclairer leur réponse pour chacun d'entre eux et pour adapter leur approche. Ensuite, ils demandent à leurs partenaires de traiter, dans leurs propositions, les risques détectés.

Un donateur repère les environnements exposés à des risques élevés. Pour toute action proposée dans ces environnements, ce donateur impose à ses partenaires de fournir une assurance supplémentaire qu'ils ont mis en place des systèmes de contrôle adéquats pour atténuer les risques.

Évaluation des capacités des partenaires et de ceux chargés de la mise en œuvre

- 15** Tous les donateurs interrogés par nos soins procèdent à une évaluation plus ou moins poussée de la capacité de leurs partenaires avant de financer des actions humanitaires. À l'instar de la Commission, deux donateurs établissent des termes de référence et externalisent une partie de cette évaluation à des consultants externes ou à des cabinets d'audit.
- 16** Tous les donateurs considèrent qu'il incombe à leurs partenaires d'assurer une surveillance appropriée de leurs partenaires chargés de la mise en œuvre. Avec l'adoption du [programme de localisation](#), les donateurs s'engagent à donner aux acteurs locaux les moyens d'agir et, par suite, attendent des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre qu'ils assument davantage de responsabilités à l'avenir.

- 17** Un donateur impose à ses partenaires de recenser l'ensemble des partenaires chargés de la mise en œuvre concernés à tous les niveaux d'une action. Les partenaires recensent également les risques dans la chaîne de distribution de l'aide, en précisant les flux de financement, ainsi que les mesures d'atténuation et les contrôles correspondants pour toutes les parties impliquées dans l'action. Ce recensement est un document évolutif, qui étaye la gestion et le suivi des programmes.

Bonne pratique n° 3 – Examen de la surveillance des partenaires chargés de la mise en œuvre dans le cadre de l'évaluation de la capacité des partenaires

Dans le cadre de son évaluation de la capacité des partenaires potentiels, un donateur effectue entre autres un examen minutieux pour déterminer s'ils sont en mesure d'exercer un contrôle sur leurs propres partenaires chargés de la mise en œuvre. En particulier, il demande à chaque partenaire toutes les évaluations documentées de la capacité (compétences, ressources et contrôle interne) de leurs partenaires chargés de la mise en œuvre. En outre, il vérifie:

- a) si les partenaires ont sélectionné leur(s) partenaire(s) chargé(s) de la mise en œuvre de manière transparente;
- b) si les procédures des partenaires pour le suivi des travaux du ou des partenaires chargés de la mise en œuvre sont adéquates, y compris dans un contexte de gestion à distance;
- c) si les exigences en matière d'établissement de rapports, y compris d'audit, imposées par les partenaires à leurs partenaires chargés de la mise en œuvre sont adéquates;
- d) si les partenaires assurent un suivi systématique des faiblesses détectées lors des audits des partenaires chargés de la mise en œuvre, et s'ils le documentent;
- e) si les partenaires dispensent des formations à leurs partenaires chargés de la mise en œuvre.

Annexe III – Analyse comparative entre le questionnaire sur la gestion à distance et les critères énoncés dans l’orientation

Points du questionnaire sur la gestion à distance adressé au partenaire	Critères que la DG ECHO doit évaluer, conformément à l’annexe I de l’orientation sur la gestion à distance
<p>1. Motifs de la mise en œuvre dans le cadre d’une gestion à distance</p> <p>Quels sont les principaux motifs du recours à la mise en œuvre dans le cadre d’une gestion à distance?</p> <p>Décrivez les problèmes d’accès, liés à la sécurité et/ou à des obstacles administratifs, qui empêchent la mise en œuvre directe.</p>	<p>Existe-t-il un problème d’accès dû à des questions de sécurité ou à des obstacles administratifs?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Il est clair que les problèmes d’accès existants ne peuvent être résolus par le partenaire et qu’ils sont suffisamment graves pour empêcher l’acheminement de l’aide humanitaire, si ce n’est moyennant l’adoption d’une approche en matière de gestion à distance. ○ Selon l’évaluation effectuée par la DG ECHO elle-même, dans la ou les mêmes zones géographiques de mise en œuvre, aucune autre organisation humanitaire éligible à un financement de cette DG et dotée des capacités et de l’expérience requises n’est disposée à répondre dans le cadre d’une gestion directe aux besoins humanitaires recensés dans l’action proposée, ni capable de le faire.
<p>Analyse de la Cour: correspondance entre les questions/injonctions et les critères.</p>	
<p>2. Mesures destinées à renforcer l’acceptation</p> <p>Décrivez les mesures qui seront mises en place pour renforcer l’acceptation (identification des acteurs et démarches effectuées).</p>	<p>L’action proposée comporte-t-elle des mesures destinées à renforcer l’acceptation?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ L’action proposée comporte l’identification, au niveau local, provincial, national ou international, des acteurs exerçant ou susceptibles d’exercer une incidence sur l’accès humanitaire dans la ou les zones géographiques d’intervention suggérées. ○ Le cas échéant, l’action comprend des mesures concrètes pour obtenir, recouvrer ou maintenir l’acceptation d’une action humanitaire neutre et indépendante.
<p>Analyse de la Cour: correspondance entre les questions/injonctions et les critères.</p>	

Points du questionnaire sur la gestion à distance adressé au partenaire	Critères que la DG ECHO doit évaluer, conformément à l'annexe I de l'orientation sur la gestion à distance
<p>3. Action visant à sauver des vies ou à préserver des moyens de subsistance essentiels</p> <p>La gestion à distance est-elle nécessaire pour mener des actions visant à sauver des vies?</p> <p>La gestion à distance est-elle nécessaire pour mener des actions visant à préserver des moyens de subsistance essentiels du bénéficiaire?</p>	<p>S'agit-il d'une action visant directement à sauver des vies ou d'une action visant à préserver des moyens de subsistance essentiels?</p> <p>L'action relevant de la gestion à distance est conçue pour mettre en œuvre des opérations directes de sauvetage ou des opérations visant à préserver des moyens de subsistance essentiels.</p>
<p>Analyse de la Cour: correspondance entre les questions/injonctions et les critères.</p>	
<p>4. Mesures de sécurité et de réduction des risques</p> <p>Décrivez toutes les mesures prises pour réduire et gérer les risques pour les travailleurs humanitaires qui mettent en œuvre l'action.</p> <p>Décrivez toutes les mesures prises pour prévenir toute incidence négative sur la sécurité des bénéficiaires.</p>	<p>Toutes les mesures possibles ont-elles été prises pour réduire les risques de pertes humaines parmi les travailleurs sur le terrain?</p> <p>La gestion à distance pour des raisons de sécurité ne peut être envisagée que si l'organisation partenaire fournit des éléments probants attestant clairement de la mise en place de toutes les mesures possibles pour réduire et gérer les risques pour les travailleurs humanitaires qui mettent en œuvre l'action. En outre, l'organisation partenaire devra présenter des éléments probants attestant clairement que la manière dont les programmes sont conçus et mis en œuvre n'a aucune incidence négative sur la sécurité des bénéficiaires/des communautés touchées par la catastrophe.</p>
<p>Analyse de la Cour: correspondance entre les questions/injonctions et les critères.</p>	

Points du questionnaire sur la gestion à distance adressé au partenaire	Critères que la DG ECHO doit évaluer, conformément à l'annexe I de l'orientation sur la gestion à distance
<p>5. Évaluation des besoins</p> <p>Décrivez la méthode spécifique de collecte d'informations/la source d'information spécifique utilisée pour évaluer les besoins et pour définir les activités qui seront mises en œuvre dans le cadre de la gestion à distance.</p> <p>Décrivez les outils de triangulation utilisés pour vérifier les données collectées à distance.</p>	<p>Sur quelle source repose l'évaluation des besoins pour l'action gérée à distance?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Les sources d'informations utilisées pour estimer les besoins sont précisées dans la proposition d'action. ○ Dans les environnements touchés par des conflits, les données collectées à distance (par exemple, par l'intermédiaire du personnel national/local, par des partenaires externes ou au moyen de la surveillance aérienne) ont été confirmées par des vérifications croisées à partir de sources directes (telles que des personnes déplacées à l'intérieur du pays qui ont fui les zones touchées, des commerçants ou des représentants de communautés).
<p>Analyse de la Cour: correspondance entre les questions/injonctions et les critères.</p>	
<p>6. Systèmes</p> <p>Décrivez comment sera assuré le niveau approprié de connaissances/compétences du personnel chargé de la mise en œuvre (processus de recrutement, profil, renforcement des capacités).</p>	<p>Des systèmes solides ont-ils été mis en place pour permettre au personnel sur le terrain de fournir toutes les informations pertinentes aux personnes responsables en dernier ressort de la gestion et de la qualité de l'action?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ Des mesures ont été prises pour que le personnel des organisations partenaires, qui est responsable en dernier ressort de la gestion et de la qualité de l'action, soit tenu informé à tout moment de tous les faits pertinents concernant la mise en œuvre de l'action sur le terrain. ○ La proposition d'action fait état d'un manque de compétences potentiel et indique où trouver les compétences techniques, analytiques et de gestion nécessaires. Si un manque de compétences a été relevé, la proposition prévoit une formation ou d'autres mesures pertinentes pour le combler.
<p>Analyse de la Cour: pas de correspondance entre les questions/injonctions et les critères. Le point 6 porte sur les connaissances et les compétences et ne correspond pas aux critères énoncés par la DG ECHO, qui concernent également le flux d'informations entre les responsables de la mise en œuvre et les décideurs.</p>	

Points du questionnaire sur la gestion à distance adressé au partenaire	Critères que la DG ECHO doit évaluer, conformément à l'annexe I de l'orientation sur la gestion à distance
<p>7. Modalités de suivi – Flux d'informations</p> <p>Décrivez en détail le plan de suivi qui sera mis en place, en fournissant des précisions sur les méthodes et les canaux de collecte des données qui seront utilisés pour assurer une actualisation/un flux d'informations continu(e) entre le personnel des partenaires et le personnel de terrain/chargé de la mise en œuvre.</p> <p>Confirmez que le suivi par une tierce partie ne fera pas intervenir de cabinets/consultant(s) privés liés à des organisations militaires ou à une quelconque partie au conflit.</p>	<p>Les modalités de suivi sont-elles adaptées à la gestion à distance?</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ L'action proposée comprend des modalités visant à faciliter les contacts directs entre, d'une part, les personnes qui assurent la gestion et qui sont responsables de la qualité de l'action et, d'autre part, les bénéficiaires ou d'autres parties prenantes locales. ○ L'action ne repose pas sur un suivi par une tierce partie assuré par des cabinets privés ou des consultants individuels qui proposent ou ont proposé leurs services à des organisations militaires ou à toute autre partie au conflit.
<p>Analyse de la Cour: pas de correspondance entre les questions/injonctions et les critères.</p> <p>Le point 7 invite les partenaires à décrire leur plan de suivi, mais les deux critères évalués sont beaucoup plus précis et spécifiques.</p>	

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-15>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2025-15>

L'équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour 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.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. Il a été effectué sous la responsabilité de Bettina Jakobsen, Membre de la Cour, assistée de: Katja Mattfolk, cheffe de cabinet; Paolo Rexha, attaché de cabinet; Margit Spindelegger, manager principale; Emmanuel-Douglas Hellinakis, chef de mission; Frederic Soblet et Luis Vicente, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Michael Pyper. La conception graphique a été assurée par Dunja Weibel.



Bettina Jakobsen



Katja Mattfolk



Margit Spindelegger



Frederic Soblet



Luis Vicente



Emmanuel-
Douglas Hellinakis



Michael Pyper



Dunja Weibel

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2025

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsque cette autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, il peut être nécessaire de demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

Figures 1 et 3 – Icônes: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Figures 1 et 3 de l'annexe I – Icônes: ces figures ont été conçues à l'aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Encadré 1 – © [stock.adobe.com](#)/Porcupen. Carte modifiée par la Cour des comptes européenne.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-5172-7	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/7153570	QJ-01-25-030-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5173-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/2039693	QJ-01-25-030-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «L'aide humanitaire apportée par l'UE dans le cadre de la gestion à distance – Elle permet de sauver des vies, mais l'approche est perfectible», [rapport spécial 15/2025](#), Office des publications de l'Union européenne, 2025.

Lorsqu'ils sont confrontés à des contraintes d'accès exceptionnelles, la Commission et ses partenaires adaptent leur modèle opérationnel pour apporter l'aide humanitaire dans le cadre d'une «gestion à distance». Nous avons examiné si l'approche de la Commission en matière de gestion à distance permet d'apporter cette aide dans des zones difficiles d'accès tout en atténuant de manière adéquate les risques encourus. Notre audit a montré que, globalement, l'approche constitue un cadre utile, mais que sa conception et sa mise en œuvre sont perfectibles. Nous recommandons à la Commission d'améliorer l'approche et l'orientation en matière de gestion à distance, de renforcer le processus de certification des ONG partenaires, de vérifier les informations fournies par les partenaires et de rendre compte de la gestion à distance aux parties prenantes.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Médias sociaux : @EUauditors