

Rapport spécial

La facilité en faveur des réfugiés en Turquie: une aide utile, mais des améliorations doivent être apportées pour optimiser l'utilisation des fonds

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



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

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 incidence 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.

Le présent audit de la performance a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure/Sécurité et justice), présidée par M^{me} Bettina Jakobsen, Membre de la Cour, qui exerçait également la fonction de Membre rapporteur pour ce rapport. M^{me} Jakobsen était assistée de: M^{me} Katja Mattfolk, chef de cabinet; M. Kim Storup, attaché de cabinet; M. Alejandro Ballester Gallardo, manager principal; M. Cyril Messein, chef de mission; MM. Florin-Alexandru Farcas, Andrej Minarovic et Nikolaos Zompolas, auditeurs.



De gauche à droite: Katja Mattfolk, Florin-Alexandru Farcas, Bettina Jakobsen, Andrej Minarovic, Cyril Messein et Kim Storup.

TABLE DES MATIÈRES

	Points
Liste des sigles, acronymes et abréviations	
Synthèse	
Introduction	1 - 11
La facilité en faveur des réfugiés en Turquie	6 - 9
Le comité directeur de la facilité	10 - 11
Étendue et approche de l'audit	12 - 15
Observations	16 - 63
La facilité a permis de mobiliser rapidement une aide importante, mais elle n'a pas été pleinement efficace comme mécanisme de coordination	16 - 35
La facilité a répondu de façon appropriée aux principaux besoins des réfugiés, sauf à ceux relatifs aux infrastructures municipales et au soutien socio-économique	17 - 24
La facilité a atteint son objectif consistant à passer des contrats pour une valeur de trois milliards d'euros en deux ans	25 - 29
La facilité a contribué à renforcer la coordination, mais la rationalisation et la complémentarité de l'aide n'ont pas été systématiquement assurées	30 - 35
Dans un contexte difficile, les projets humanitaires ont aidé les réfugiés à subvenir à leurs besoins fondamentaux, mais l'utilisation des ressources n'a pas toujours été optimale	36 - 63
L'efficacité des projets pourrait être améliorée	38 - 47
Des lacunes dans le suivi des projets d'aide en espèces et dans la mesure des résultats	48 - 54
Les projets audités ont des répercussions positives sur les réfugiés, mais la moitié d'entre eux n'ont pas encore abouti aux effets attendus	55 - 63
Conclusion et recommandations	64 - 74
Annexe I	–Contributions nationales à la facilité en faveur des réfugiés en Turquie
Annexe II	–La facilité en faveur des réfugiés en Turquie: un mécanisme de coordination

- Annexe III A –Vue d'ensemble des projets humanitaires audités
- Annexe III B –Performance des projets audités
- Annexe IV –Liste des entretiens d'audit effectués en Turquie en 2018
- Annexe V –Dates et événements majeurs liés à la facilité
- Annexe VI –Rythme de passation des contrats: comparaison entre la facilité et les fonds fiduciaires de l'UE (en millions d'euros)
- Annexe VII –Complexité de l'aide apportée par l'UE aux réfugiés en Turquie: l'exemple du secteur de l'éducation
- Annexe VIII –Flux de données relatives aux bénéficiaires du filet de sécurité sociale d'urgence et limitations de l'accès aux données

Réponses de la Commission

LISTE DES SIGLES, ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

BEI	Banque européenne d'investissement
BERD	Banque européenne pour la reconstruction et le développement
DG ECHO	Direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes
DG NEAR	Direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement
DGMM	Direction générale (turque) de la gestion des migrations
ESSN	Filet de sécurité sociale d'urgence (<i>Emergency Social Safety Net</i>)
IAP	Instrument d'aide de préadhésion
ICD	Instrument de financement de la coopération au développement
IcSP	Instrument contribuant à la stabilité et à la paix
KfW	Kreditanstalt für Wiederaufbau
NU	Nations unies
O(I)NG	Organisation (internationale) non gouvernementale
PAC	Plan d'action commun
TCEE	Transferts conditionnels en espèces pour les dépenses d'éducation

SYNTHÈSE

I. La facilité en faveur des réfugiés en Turquie est la réponse de l'UE à l'appel du Conseil européen à la mobilisation de fonds supplémentaires substantiels pour aider les réfugiés en Turquie. Elle constitue un mécanisme visant à coordonner et à rationaliser l'allocation d'un montant de 3 milliards d'euros fournis par l'UE et par ses États membres. L'aide couvre des activités humanitaires et non humanitaires, respectivement dotées de 1,4 milliard d'euros et de 1,6 milliard d'euros. La facilité a pour objectif de renforcer l'efficacité et la complémentarité de l'aide apportée aux réfugiés et aux communautés d'accueil en Turquie.

II. Notre audit a consisté à vérifier si la facilité avait permis d'aider efficacement les réfugiés en Turquie. Nous avons centré nos travaux sur la gestion de la première tranche de la facilité et sur les résultats obtenus jusqu'à présent dans le cadre de son volet humanitaire.

III. Nous avons constaté que, dans un contexte difficile, la facilité en faveur des réfugiés en Turquie avait permis de mobiliser en peu de temps 3 milliards d'euros provenant du budget de l'UE et de ses États membres afin de réagir rapidement à la crise des réfugiés. Néanmoins, elle n'a pas pleinement rempli son objectif consistant à coordonner efficacement les actions mises en œuvre à cet effet. Les projets audités ont permis d'apporter une aide utile aux réfugiés. La plupart d'entre eux ont donné lieu aux réalisations escomptées, mais la moitié n'ont pas encore produit les effets attendus. En outre, nous avons relevé des possibilités d'améliorations en ce qui concerne l'efficacité des projets d'aide en espèces. C'est pourquoi nous estimons, en conclusion, que la facilité aurait pu être plus efficace et que l'utilisation des ressources pourrait être optimisée.

IV. La Commission a recensé les besoins prioritaires des réfugiés sur la base d'une évaluation exhaustive des besoins. En raison de désaccords entre la Turquie et l'UE sur la façon de répondre aux besoins prioritaires en matière d'infrastructures municipales et de soutien socio-économique, ces domaines n'ont toutefois pas été suffisamment couverts.

V. La facilité a soutenu des activités similaires dans les secteurs de la santé et de l'éducation au moyen de différents instruments. Cela a compliqué la coordination et entraîné l'utilisation en parallèle de diverses structures de gestion pour financer des projets similaires.

VI. Bien que nous ayons recensé plusieurs bons exemples dans le secteur de la santé, où la Commission a soutenu le passage d'une aide humanitaire à une aide au développement plus durable, cette complémentarité n'a pas systématiquement été assurée.

VII. Nous avons également constaté que l'efficacité des projets humanitaires financés par la facilité pouvait être améliorée. Premièrement, lors de son examen des propositions de projet, la Commission n'a pas vérifié de façon cohérente et exhaustive si les coûts inscrits au budget étaient raisonnables. Deuxièmement, même s'ils étaient conformes au cadre juridique, les coûts indirects payés aux partenaires chargés de la mise en œuvre de grands projets d'aide en espèces étaient élevés, et le niveau des paiements d'avances ne concordait pas avec les sorties de trésorerie réelles des projets.

VIII. La Commission a mis en place des mesures appropriées pour assurer le suivi des projets humanitaires. La principale limitation a été le refus, par les autorités turques, d'accorder l'accès aux données sur les bénéficiaires pour les deux projets d'aide en espèces. En fait, ni la Commission ni la Cour des comptes européenne n'étaient en mesure de suivre les bénéficiaires des projets depuis leur enregistrement jusqu'au paiement.

IX. Le cadre de résultats de la facilité, qui fournit des informations sur les résultats consolidés, était encore en cours de développement: les valeurs de référence, valeurs intermédiaires ou valeurs cibles quantifiées pour les indicateurs de haut niveau n'étaient pas complètement définies. L'information du grand public était limitée et ne rendait pas compte de toute l'ampleur de l'aide fournie par l'UE aux réfugiés en Turquie.

X. Tous les projets humanitaires audités ont permis d'aider des réfugiés à satisfaire leurs besoins, essentiellement grâce à l'aide en espèces. La majorité d'entre eux ont généralement permis d'obtenir l'ensemble ou la plupart des réalisations prévues. Cependant, la moitié de ces projets n'ont pas encore produit les effets attendus et la durée de neuf projets sur dix a dû être prolongée. La complexité de l'environnement opérationnel était le principal obstacle à la mise en œuvre rapide des projets gérés par des ONG.

XI. Dans le présent rapport, nous formulons six recommandations pour que la deuxième tranche du budget de la facilité soit utilisée de manière plus efficace et efficiente. La Commission devrait:

- mieux répondre aux besoins des réfugiés en matière d'infrastructures municipales et de soutien socio-économique;
- rationaliser davantage l'aide et améliorer sa complémentarité;
- mettre en œuvre une stratégie pour assurer le passage d'une aide humanitaire à une aide au développement;
- améliorer l'efficacité des projets d'aide en espèces;
- chercher, en collaboration avec les autorités turques, à répondre au besoin d'amélioration de l'environnement opérationnel des O(I)NG;
- renforcer le suivi de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie et améliorer les informations en la matière.

INTRODUCTION

1. La Turquie et l'UE sont liées par un accord d'association depuis 1963. En décembre 1999, le Conseil européen a accordé à la Turquie le statut de pays candidat à l'adhésion à l'UE et des négociations d'adhésion ont été ouvertes en 2005. Avec une dotation de plus de 9 milliards d'euros pour la période 2007-2020, la Turquie est, de loin, le plus grand bénéficiaire de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) de l'UE, que celle-ci utilise pour aider les pays candidats à se préparer à l'adhésion¹.

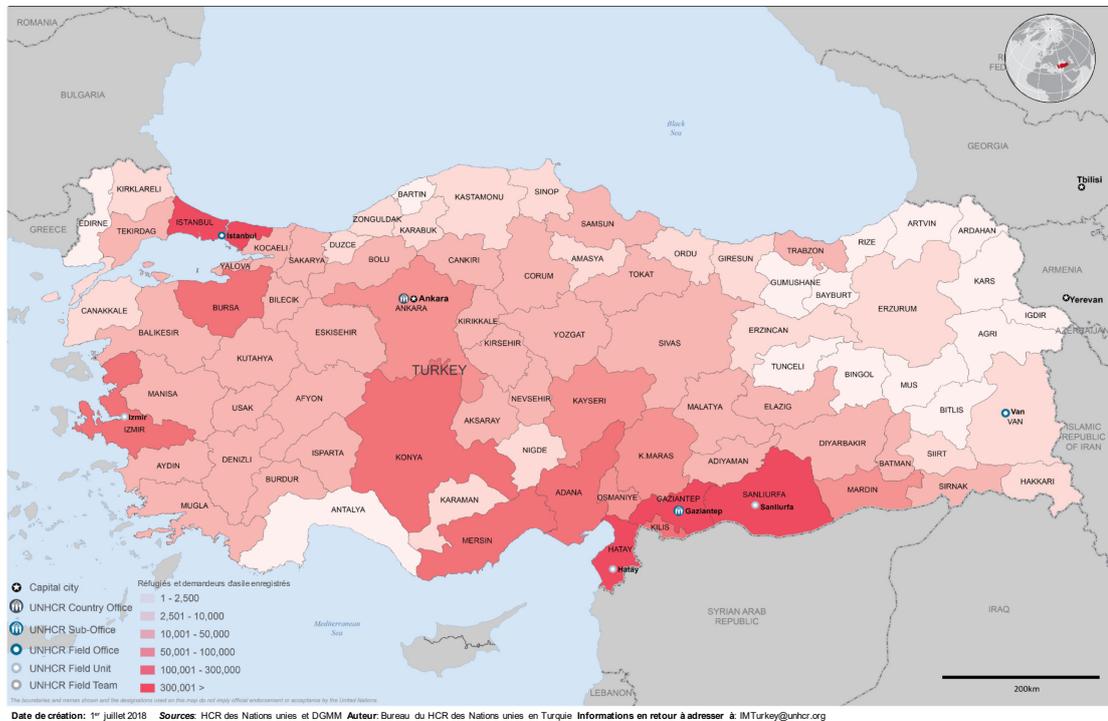
2. Compte tenu de sa position géographique, la Turquie est un pays d'accueil et de transit pour de nombreux réfugiés. En raison de l'augmentation des flux migratoires, essentiellement due au conflit syrien, la Turquie accueille la plus grande population de réfugiés au monde, avec près de 4 millions de personnes², y compris quelque 3,5 millions de Syriens, dont 94 % vivent en dehors des camps de réfugiés³. Depuis le début de la crise, la Turquie ne cesse de fournir une aide considérable aux réfugiés.

¹ Voir rapport spécial n° 7/2018 de la Cour des comptes européenne intitulé «L'aide de préadhésion de l'UE en faveur de la Turquie: des résultats encore limités».

² *Source*: HCR des Nations unies, situation au 31 mai 2018 (<http://www.unhcr.org/tr/en/unhcr-turkey-stats>).

³ La Turquie elle-même n'accorde le statut de réfugiés qu'aux personnes touchées par des événements qui se produisent en Europe. En 2013, elle a octroyé aux Syriens un régime spécial, qui leur confère le statut de «Syriens bénéficiant d'une protection temporaire». Sauf indication contraire, nous utilisons le terme «réfugiés» dans le présent rapport pour désigner toutes les personnes qui demandent une protection internationale ou temporaire.

**Carte 1 – Répartition, par province, des réfugiés et demandeurs d'asile en Turquie
(situation en juin 2018)**



Source: HCR des Nations unies.

3. La crise des réfugiés syriens n'a pas concerné que la Turquie; elle s'est également étendue aux États membres de l'UE. Rien qu'en 2015, quelque 850 000 réfugiés ont traversé la Méditerranée pour se rendre de Turquie en Grèce⁴ et ont demandé l'asile dans des pays de l'UE. Depuis l'adoption de l'agenda européen en matière de migration en mai 2015, l'UE et ses États membres ont pris plusieurs mesures pour remédier aux problèmes recensés.

4. Le 15 octobre 2015, la Commission a proposé un plan d'action commun UE-Turquie (ci-après le «PAC») pour aider cette dernière à gérer la crise migratoire. Ce PAC définit les mesures que l'UE et la Turquie doivent mettre en œuvre pour a) apporter un soutien aux Syriens bénéficiant d'une protection temporaire et aux communautés turques

⁴ Fiche info de la DG ECHO sur la Turquie, mars 2016.

qui les accueillent, ainsi que pour b) renforcer la coopération afin de prévenir les flux migratoires irréguliers vers l'UE.

5. La première mesure que l'UE devait prendre en vertu du PAC consistait à mobiliser d'importantes ressources financières afin d'aider la Turquie «à relever le défi que constitue la présence de Syriens bénéficiant d'une protection temporaire»⁵. Les fonds devaient être mobilisés le plus sagement et le plus rapidement possible. Pour respecter cette exigence, la Commission a mis en place la facilité en faveur des réfugiés en Turquie.

La facilité en faveur des réfugiés en Turquie

6. La facilité est un mécanisme de coordination qui vise à «aider la Turquie à répondre aux besoins humanitaires et de développement immédiats des réfugiés et des communautés qui les accueillent, ainsi que des autorités nationales et locales pour gérer et surmonter les conséquences de l'afflux de réfugiés». Ses objectifs sont de coordonner et de rationaliser les actions financées sur le budget de l'Union et les contributions bilatérales des États membres de l'UE, ainsi que de renforcer l'efficacité et la complémentarité de l'aide apportée aux réfugiés et aux communautés d'accueil en Turquie⁶. La facilité est un instrument innovant de mutualisation qui diffère d'autres mécanismes de mise en commun des ressources utilisés dans l'Union européenne, tels que les fonds fiduciaires de l'UE⁷ (voir **tableau 1**).

⁵ Le texte intégral du PAC est disponible à l'adresse suivante: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_fr.htm

⁶ Articles 1^{er} et 2 de la décision C(2015) 9500 de la Commission, modifiée par la décision de la Commission du 10 février 2016.

⁷ Un «fonds fiduciaire» est un «dispositif juridique doté d'une structure financière distincte qui mutualise les ressources de plusieurs donateurs afin de leur permettre de financer conjointement une action sur la base d'objectifs et de modalités de compte rendu définis d'un commun accord» (*source*: document de travail XI – Fonds fiduciaires de l'UE – Projet de budget général de l'Union européenne pour l'exercice 2018).

Tableau 1 – Comparaison entre les principales caractéristiques de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie et celles des fonds fiduciaires de l'UE

	Facilité	Fonds fiduciaires de l'UE
Dans le budget de l'UE	X	
Mécanisme de mise en commun des ressources	X	X
Contributions fixes des donateurs	X	
Ouverture aux donateurs extérieurs à l'UE		X
Chargé de la sélection des projets		X
Cadre de résultats spécifique	X	X
Comptes annuels spécifiques		X

Source: Cour des comptes européenne.

7. La facilité a été établie le 1^{er} janvier 2016 et est dotée d'un budget de 3 milliards d'euros, à utiliser en 2016 et en 2017⁸, dont 1 milliard d'euros financés sur le budget de l'UE et 2 milliards d'euros fournis par les États membres de l'Union⁹ (l'annexe I présente les contributions nationales pour la facilité en faveur des réfugiés en Turquie). L'aide fournie couvre des activités humanitaires et non humanitaires, auxquelles 1,4 milliard d'euros et 1,6 milliard d'euros ont été affectés, respectivement. La facilité coordonne le financement provenant de différents instruments existants (voir **tableau 2**).

⁸ Articles 4 et 9 de la décision C(2015) 9500 de la Commission, modifiée par la décision de la Commission du 10 février 2016.

⁹ Les États membres de l'Union européenne ont apporté ces 2 milliards d'euros de contribution sous la forme de recettes affectées de l'extérieur au budget de l'UE. Ces 2 milliards d'euros ont été alloués aux lignes budgétaires consacrées à l'instrument d'aide de préadhésion et à l'aide humanitaire. Sur le plan juridique, la facilité est donc entièrement financée par le budget de l'UE.

Tableau 2 – Sources du financement de la facilité

Instruments de financement (en millions d'euros)	2017	Ligne budgétaire de l'UE	Budget de l'UE (a)	Contributions des États membres (b)	Budget total au titre de la facilité (a + b)
Aide humanitaire (1)	145	23 02 01	310	1 090	1 400
Instrument d'aide de préadhésion	595	22 02 03	650	910	1 560
Instrument de financement de la coopération au développement	10	21 02	20		20
Instrument contribuant à la stabilité et à la paix	0	19 02 01	20		20
Sous-total Aide non humanitaire (2)	605		690	910	1 600
TOTAL (1+2)			1 000	2 000	3 000

Source: Commission européenne, «Premier rapport annuel sur la facilité en faveur des réfugiés en Turquie».

8. L'aide est centrée sur les six domaines prioritaires suivants: 1) aide humanitaire, 2) gestion des migrations, 3) éducation, 4) santé, 5) infrastructures municipales et 6) soutien socio-économique¹⁰. Les projets financés par la facilité sont sélectionnés et mis en œuvre par l'intermédiaire des instruments sur lesquels elle repose (voir **tableau 2**) et, par suite, conformément aux règles et exigences qui leur sont applicables¹¹. La mise en œuvre s'effectue, entre autres, au travers du fonds fiduciaire régional de l'Union européenne en réponse à la crise syrienne (ci-après le «fonds fiduciaire Madad de l'UE»)¹². L'**annexe II** illustre de façon plus détaillée le fonctionnement de la facilité.

9. Dans la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016¹³, les membres du Conseil européen et la Turquie ont confirmé leur attachement à mettre en œuvre le PAC et à mettre fin à la

¹⁰ Compte rendu de la deuxième réunion du comité directeur du 12 mai 2016.

¹¹ Article 6, paragraphe 3, de la décision C(2015) 9500 de la Commission, modifiée par la décision de la Commission du 10 février 2016.

¹² Le fonds fiduciaire Madad de l'UE a été créé en décembre 2014 afin de répondre aux besoins économiques, éducatifs et sociaux à long terme des réfugiés syriens dans les pays voisins, y compris la Turquie. Une partie des fonds de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie est allouée au fonds fiduciaire Madad de l'UE pour financer des actions.

¹³ Le texte de la seconde déclaration UE-Turquie est disponible à l'adresse suivante: <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>

migration irrégulière depuis la Turquie vers la Grèce¹⁴. À cette occasion, ils ont également convenu qu'un financement additionnel de 3 milliards d'euros pourrait être alloué à la facilité avant la fin de 2018. Le 28 juin 2018, le Conseil européen a approuvé le lancement de la seconde tranche du budget de la facilité.

Le comité directeur de la facilité

10. La facilité est dirigée par un comité directeur présidé par la Commission et composé de représentants de tous les États membres de l'UE. Des représentants de la Turquie assistent aux réunions de ce comité à titre consultatif et participent aux discussions sur la mise en œuvre de l'aide. Le rôle du comité directeur est de fournir des orientations stratégiques qui consistent à «fixer des priorités générales et à déterminer les types d'actions à soutenir, les instruments à utiliser [...] et la coordination des actions» financées au titre de la facilité¹⁵. Il est également chargé de contrôler et d'évaluer la mise en œuvre des actions.

11. La Commission est responsable en dernier ressort de la gestion des actions. La direction générale du voisinage et des négociations d'élargissement (DG NEAR) ainsi que la délégation de l'UE en Turquie sont responsables de la mise en œuvre des projets financés au titre de l'IAP, tandis que la direction générale de la protection civile et des opérations d'aide humanitaire européennes (DG ECHO) est chargée du volet humanitaire. La Commission prend aussi en charge les projets mis en œuvre par l'intermédiaire du fonds fiduciaire Madad de l'UE.

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

12. Notre objectif était d'évaluer la gestion de la facilité et les résultats obtenus jusqu'à présent. L'audit a porté sur la période allant de la mise en place de la facilité jusqu'au

¹⁴ En avril 2018, la Commission a indiqué que le nombre d'arrivées irrégulières [en Grèce en provenance de Turquie] était inférieur de 97 % à celui relevé au cours de la période précédant l'application de la déclaration. Pour de plus amples informations, voir le document intitulé «Déclaration UE-Turquie – Deux ans après» (https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information_en).

¹⁵ Article 5, paragraphe 1, de la décision C(2015) 9500 de la Commission, modifiée par la décision de la Commission du 10 février 2016.

31 mars 2018. La principale question d'audit était la suivante: «La facilité en faveur des réfugiés en Turquie leur apporte-t-elle un soutien efficace dans ce pays?» Cette question a été scindée en deux sous-questions, énoncées ci-après.

- a) La mise en place et le fonctionnement de la facilité en tant que mécanisme ont-ils contribué à assurer un soutien pertinent, rapide et bien coordonné?

Pour répondre à cette question, nous avons vérifié si la Commission avait recensé les besoins prioritaires des réfugiés et si elle y avait satisfait vite et de façon coordonnée.

- b) Les projets humanitaires financés par la facilité ont-ils permis d'obtenir les résultats attendus?

Pour répondre à cette question, nous avons examiné la mise en œuvre, le suivi et les résultats obtenus pour un échantillon de projets soutenus par la facilité. Étant donné que la mise en œuvre de la plupart des projets non humanitaires n'était pas encore suffisamment avancée au moment de l'audit¹⁶, nous avons axé cette partie de notre analyse sur les projets humanitaires.

13. Nous avons audité un échantillon de dix projets humanitaires représentant un montant de 458 millions d'euros (voir ***annexe III A***). Nous avons sélectionné l'échantillon de façon à obtenir une couverture équilibrée des projets au regard de leur importance financière, des secteurs concernés (besoins fondamentaux, protection, santé et éducation) et du type de partenaire chargé de la mise en œuvre (agences des Nations unies et OING). L'échantillon a été constitué parmi 45 contrats humanitaires et représente 33 % de l'ensemble de l'aide humanitaire ayant fait l'objet d'un contrat.

14. L'audit a comporté des contrôles documentaires et des entretiens avec des agents de différents services de la Commission, de la délégation de l'UE et des bureaux de la DG ECHO

¹⁶ L'aide non humanitaire concerne essentiellement le développement à plus long terme et met l'accent sur l'éducation, la santé, la gestion des migrations et le soutien socio-économique. En raison de sa nature particulière, il faut du temps pour mettre en œuvre ce type d'aide, généralement entre deux ans (pour des actions opérationnelles telles que des formations, la fourniture d'équipements sanitaires, etc.) et quatre ans (pour les actions liées à des infrastructures telles que des centres de soins de santé et des écoles).

en Turquie, avec des représentants des États membres de l'UE au sein du comité directeur de la facilité, des autorités turques, d'organismes internationaux et d'organisations non gouvernementales, ainsi qu'avec des bénéficiaires finals¹⁷. Nous avons visité huit des dix projets sélectionnés dans notre échantillon au cours d'une mission effectuée en Turquie en janvier 2018¹⁸.

15. Le ministère turc de la famille et des affaires sociales ne nous a pas autorisés à accéder à sa base de données des bénéficiaires éligibles des projets de transferts en espèces audités (le filet de sécurité sociale d'urgence et les transferts conditionnels en espèces pour les dépenses d'éducation (ci-après les «TCEE»)). En raison de ce refus, nous n'avons pas été en mesure de suivre les bénéficiaires finals depuis leur enregistrement jusqu'au paiement. D'autres détails sont fournis au **point 53**.

OBSERVATIONS

La facilité a permis de mobiliser rapidement une aide importante, mais elle n'a pas été pleinement efficace comme mécanisme de coordination

16. Nous avons évalué si:

- a) par une analyse approfondie et rigoureuse des besoins des réfugiés, la facilité avait permis d'en recenser les principaux et d'y répondre;
- b) les dispositions administratives de la facilité avaient permis la conclusion rapide de contrats pour les 3 milliards d'euros d'aide prévus, c'est-à-dire au cours de la période 2016-2017, conformément à la décision de la Commission sur la mise en place de la facilité;
- c) la facilité avait coordonné efficacement les mesures d'aide. Nous avons notamment examiné si les procédures de sélection et d'approbation des actions avaient permis de

¹⁷ L'***annexe III*** dresse la liste de toutes les organisations dont nous avons rencontré des agents pendant la mission d'audit effectuée en Turquie.

¹⁸ Les deux projets restants étaient situés dans une zone excessivement éloignée.

rationaliser l'aide et d'assurer la complémentarité entre: i) les différents instruments de financement de l'UE utilisés et ii) les aides humanitaire et non humanitaire.

La facilité a répondu de façon appropriée aux principaux besoins des réfugiés, sauf à ceux relatifs aux infrastructures municipales et au soutien socio-économique

17. La dotation de 3 milliards d'euros résultait d'une décision politique prise d'un commun accord entre les États membres de l'UE et la Turquie. Ce montant a représenté une augmentation considérable de l'aide globale fournie par l'UE en Turquie. Cependant, il n'était pas destiné à couvrir le coût total de l'assistance aux réfugiés¹⁹.

Une analyse des besoins comportant certaines limitations

18. Le plan d'action commun UE-Turquie (voir **point 4**) imposait aux institutions de l'UE et à la Turquie d'effectuer conjointement une évaluation exhaustive des besoins avant de décaisser le budget de 3 milliards d'euros²⁰. Même si les autorités turques ont participé à l'évaluation des besoins, elles ne l'ont pas officiellement approuvée.

19. L'évaluation des besoins a été finalisée en juin 2016. Elle a été exhaustive, étant donné qu'elle a comporté une évaluation des besoins humanitaires, ainsi que de ceux en matière de développement, et qu'elle a permis de recueillir des informations utiles sur la situation des réfugiés syriens et de recenser les lacunes à combler compte tenu des aides fournies précédemment, actuellement et prochainement aux Syriens bénéficiant d'une protection temporaire en Turquie. Cette analyse n'a toutefois pas été suffisamment rigoureuse, pour les motifs ci-après.

- a) La plupart des données numériques (par exemple les statistiques sectorielles) des évaluations des besoins ont été fournies par les autorités turques. Les consultants qui ont réalisé l'évaluation des besoins n'ont pas eu accès aux données primaires. Ils n'ont

¹⁹ Lors de la première évaluation des besoins, les autorités turques ont estimé les besoins globaux à 14 454 millions d'euros pour la période 2016-2018.

²⁰ Paragraphe 3, partie 1, du PAC UE-Turquie.

dès lors pas pu valider le coût estimatif des mesures nécessaires pour répondre aux besoins des réfugiés et des communautés d'accueil.

- b) Il manquait des données démographiques actualisées, ventilées par genre, par classe d'âge et lieu de résidence, ainsi que des informations sur les vulnérabilités (concernant, entre autres, les ménages dont le chef est une femme, les enfants et les personnes âgées). Les consultants ont indiqué que cela avait été fortement préjudiciable à l'évaluation des besoins et à la conception des programmes et interventions. À titre d'exemple, dans le secteur de l'aide et de la cohésion sociales, la dernière évaluation des vulnérabilités au niveau national remontait à 2013.
- c) L'évaluation des besoins était centrée sur les Syriens bénéficiant d'une protection temporaire, sans tenir compte de ceux des réfugiés d'autres nationalités (essentiellement des Afghans et des Iraquiens). En Turquie, la grande majorité des réfugiés sont des Syriens bénéficiant d'une protection temporaire (voir **point 2**), qui ont dès lors constitué le principal groupe cible soutenu dans le cadre de la facilité. Cette pratique n'était cependant pas conforme à l'objectif déclaré de la facilité, à savoir répondre aux besoins de tous les réfugiés.

20. Dans une large mesure, les domaines prioritaires de la facilité (voir **point 8**) concordaient largement avec les résultats de l'évaluation des besoins. La seule exception était «la gestion des migrations», que le comité directeur a sélectionnée en tant que domaine prioritaire, alors qu'elle n'avait pas été retenue lors de l'évaluation des besoins. Étant donné que la facilité visait principalement à soutenir les réfugiés et les communautés d'accueil, et que la gestion des migrations en Turquie avait déjà bénéficié de quelque 350 millions d'euros d'aide au titre de l'IAP (en dehors de la facilité), les raisons de son choix comme domaine prioritaire sont contestables. Après avoir financé deux projets relatifs à la gestion des migrations, le comité directeur a en fait décidé de ne plus affecter de fonds supplémentaires à ce domaine.

21. Les domaines prioritaires ont été définis de façon générale, afin d'assurer la flexibilité nécessaire dans un contexte difficile évoluant rapidement. Les différents projets visaient à répondre aux besoins spécifiques des réfugiés. Nous avons examiné les raisons de la

sélection des dix projets audités et avons constaté que c'était effectivement le cas de l'ensemble d'entre eux (voir **annexe III B** pour des informations détaillées). Lorsqu'il présente une proposition en vue d'obtenir un financement, le partenaire chargé de la mise en œuvre des projets humanitaires doit décrire les problèmes, besoins et risques constatés et indiquer en quoi la réponse proposée est appropriée et cohérente par rapport à la stratégie humanitaire globale de la Commission en Turquie. L'**encadré 1** montre comment le plus grand projet humanitaire de l'UE financé par la facilité a répondu aux besoins des réfugiés.

Encadré 1 – Le filet de sécurité sociale d'urgence: un projet innovant conçu pour répondre aux besoins des réfugiés

Le filet de sécurité sociale d'urgence est le plus grand projet humanitaire jamais financé par l'UE, son objectif étant de fournir une aide à 1,3 million de réfugiés. Ce projet s'articule autour de deux phases qui couvrent les périodes 2016-2018 et 2018-2019 et sont dotées, respectivement, d'un budget de 348 millions d'euros et de 650 millions d'euros. Le filet de sécurité sociale d'urgence répond à des besoins fondamentaux (denrées alimentaires, articles non alimentaires et services) par la fourniture d'une aide en espèces. Le projet est exécuté dans l'ensemble de la Turquie par une agence des Nations unies, en collaboration avec un partenaire local chargé de la mise en œuvre et les autorités turques. Il est innovant, car il s'agit d'un projet d'aide humanitaire hybride, ancré dans le système national de protection sociale.

Ces dernières années, de plus en plus d'acteurs humanitaires ont reconnu que l'aide en espèces présentait des avantages²¹, même s'ils sont conscients du risque que les fonds soient mal utilisés. Ce consensus est apparu lors du sommet mondial sur l'action humanitaire organisé en juin 2016, au cours duquel les transferts en espèces ont été encouragés, le cas échéant.

Le projet cible les réfugiés qui vivent en dehors des camps, qui n'ont guère de possibilités d'entrer sur le marché du travail national. Il consiste à leur fournir une source stable et prévisible de revenu, afin de couvrir leurs besoins fondamentaux, essentiellement l'hébergement et l'alimentation. Dans la pratique, les réfugiés reçoivent mensuellement une somme fixe (environ 30 euros par personne). Ils

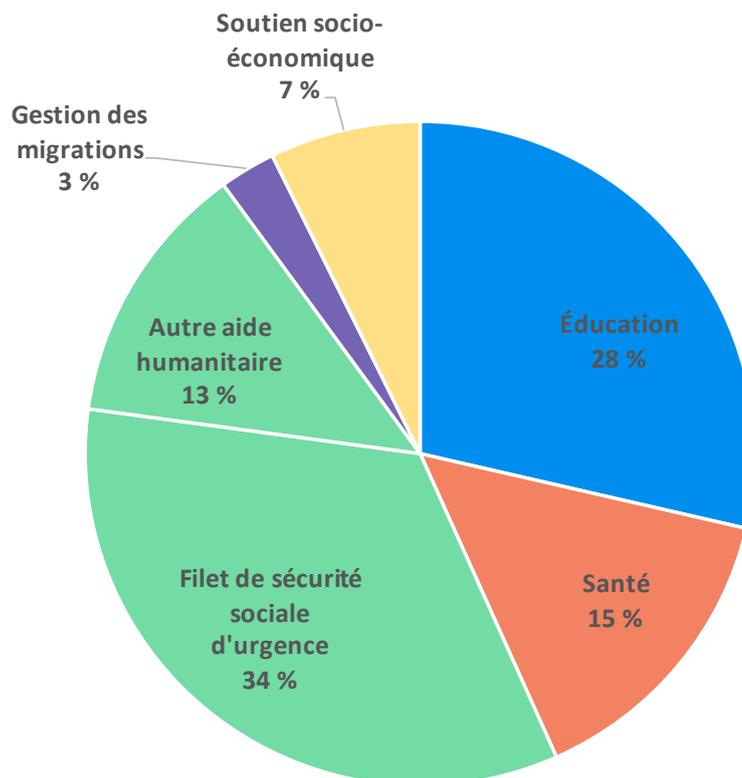
²¹ Voir, à titre d'exemple, les liens suivants: <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain-hosted-iasc> et <https://www.devex.com/news/for-humanitarian-response-a-cash-based-payment-consensus-88-238>.

utilisent une carte de débit pour retirer des espèces aux distributeurs automatiques de billets ou pour payer dans les magasins.

Deux domaines prioritaires n'ont pas bénéficié d'un soutien suffisant

22. La facilité est centrée sur les dépenses dans les domaines prioritaires que sont l'éducation, la santé et l'aide humanitaire (essentiellement le filet de sécurité sociale d'urgence). Ces domaines ont absorbé environ 90 % du montant total ayant fait l'objet de contrats (voir **figure 1**).

Figure 1 – Proportion de l'aide affectée à chaque domaine prioritaire au titre de la facilité (sur la base des montants ayant fait l'objet d'un contrat)



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

23. Il est difficile de déterminer si la répartition du financement est proportionnée à l'ampleur des besoins dans les domaines prioritaires, étant donné que le comité directeur n'a pas préalablement fixé une dotation indicative pour chacun d'entre eux. Cela offre certes

plus de flexibilité dans l'affectation des fonds, mais ne permet pas d'apprécier les différences entre les dépenses prévues et effectives dans chaque domaine prioritaire.

24. Nous avons constaté que les domaines prioritaires «infrastructures municipales» et «soutien socio-économique» n'avaient pas fait l'objet d'une attention suffisante. Cela résulte essentiellement du fait que la Commission et les autorités turques avaient des avis divergents sur la façon de les aborder (voir **encadré 2**).

Encadré 2 – Difficultés de programmation des actions dans les domaines prioritaires «infrastructures municipales» et «soutien socio-économique»

Infrastructures municipales

En juillet 2016, la Commission a affecté 200 millions d'euros aux «infrastructures municipales» pour répondre aux besoins en la matière. Les résultats attendus étaient une augmentation des capacités dans les domaines de la gestion des eaux et des eaux usées, ainsi que de la collecte des déchets solides. Deux partenaires, la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) ont été sélectionnés pour mettre en œuvre les actions correspondantes sur le terrain. La BERD souhaitait subordonner son intervention à l'inclusion d'un volet «prêt» dans l'aide fournie, mais les autorités turques ont refusé cette condition. À la suite d'intenses négociations, la BERD a été remplacée par la Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW). Finalement, la BEI et la KfW ont été contraintes d'annuler leurs projets parce que les institutions locales et les municipalités n'ont pas présenté de projets valables et suffisamment aboutis. Dès lors, la facilité n'a pas traité le domaine prioritaire «infrastructures municipales»²². Les fonds alloués à ce dernier ont été réaffectés au domaine prioritaire «éducation» à la fin de 2017.

²² À cet égard, dans le plan régional turc pour les réfugiés et la résilience établi pour la période 2018-2019 en réponse à la crise syrienne, il était indiqué que les investissements dans les infrastructures et capacités municipales demeuraient une priorité majeure (p. 5).

Soutien socio-économique (accès au marché du travail, formation professionnelle et inclusion sociale)

En ce qui concerne le domaine prioritaire «soutien socio-économique», la Commission a conclu des contrats pour une valeur totale de 215 millions d'euros, dont la plus grande partie (68 %) en décembre 2017, à la fin de la période fixée pour les passer. La conclusion de contrats dans ce domaine a été retardée parce qu'elle ne constituait initialement pas une priorité pour les autorités turques et que des désaccords sont apparus concernant les opérations de crédit prévues dans le cadre des projets. Compte tenu de la longueur de la crise, la plupart des parties prenantes que nous avons rencontrées estimaient toutefois que davantage de fonds devraient être alloués à ce domaine pour développer la résilience des réfugiés et renforcer leur participation à l'économie et à la vie sociale.

La facilité a atteint son objectif consistant à passer des contrats pour une valeur de trois milliards d'euros en deux ans

25. La décision de mettre en place une «facilité» traduisait la nécessité de mobiliser des fonds supplémentaires. L'un des principaux effets bénéfiques de la facilité a été que les États membres se sont accordés²³ sur leur contribution de 2 milliards d'euros en février 2016, juste après la création de la facilité. Celle-ci a constitué l'élément qui a permis une utilisation rapide des fonds, sur la base d'un budget préalablement défini.

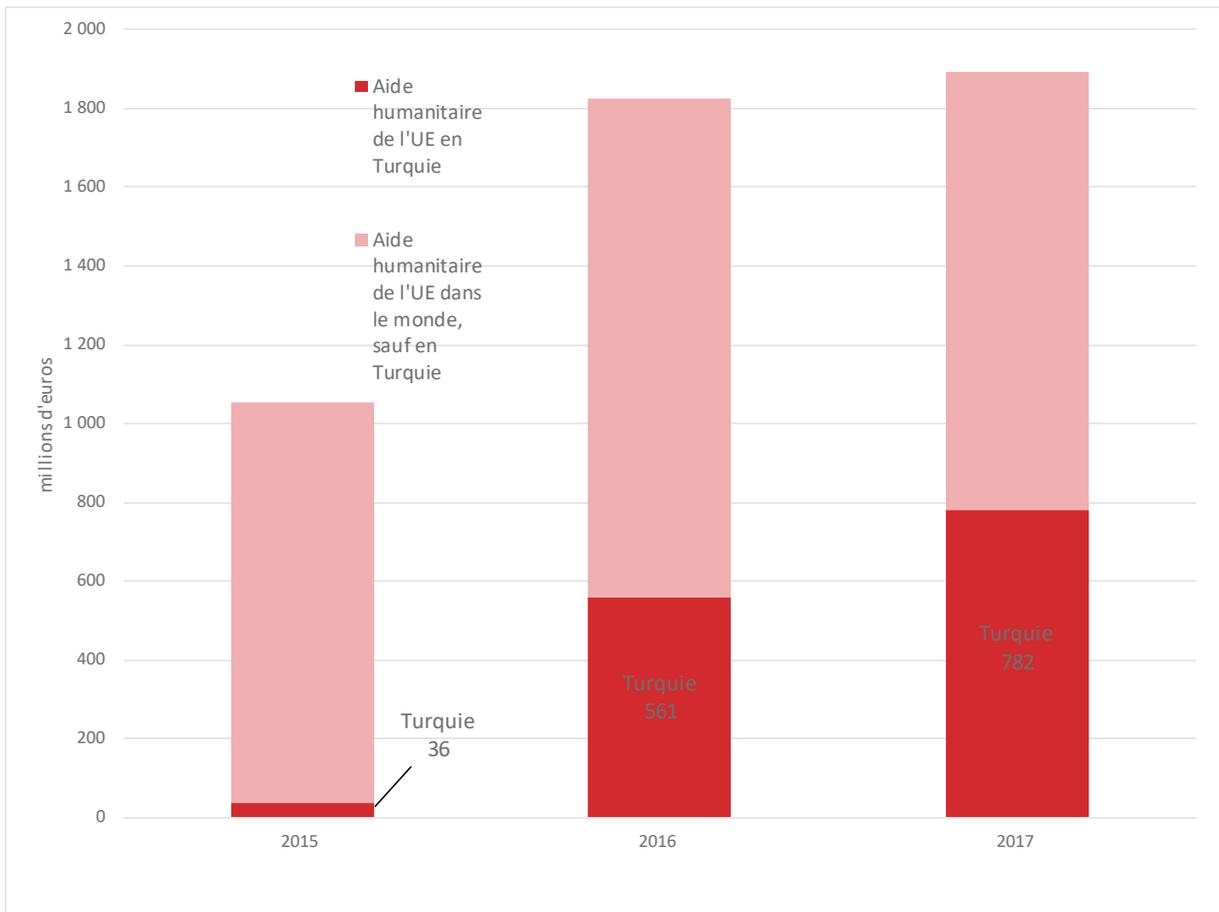
26. Le cadre juridique et administratif de la facilité a aussi été mis en place relativement vite. La Commission et les États membres de l'UE ont adopté le règlement intérieur de la facilité lors de la première réunion du comité directeur, le 17 février 2016. En d'autres termes, la facilité est devenue opérationnelle moins de trois mois après le sommet UE-Turquie du 29 novembre 2015. L'**annexe V** présente les dates et événements majeurs liés à la mise en place et à la gouvernance de la facilité.

27. Les fonds alloués à la facilité ont été décaissés par l'intermédiaire à la fois d'instruments existants (voir **point 8**) et de partenaires chargés de la mise en œuvre. Cela a permis à la

²³ L'accord a été conclu le 3 février 2016, au moment de la mise en place de la facilité (voir le lien suivant: <http://www.consilium.europa.eu/fr/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/>).

facilité d'absorber rapidement les fonds de l'UE, en forte augmentation, attribués à la Turquie et de passer des contrats pour 3 milliards d'euros en deux ans. Comme le montre la **figure 2**, le montant du financement a particulièrement augmenté dans le cas de l'aide humanitaire.

Figure 2 – Augmentation de l'aide humanitaire apportée par l'Union européenne en Turquie pendant la période 2015-2017 (sur la base du montant de l'aide humanitaire de l'UE budgétisé pour les crises d'origine humaine)



Sources: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Commission.

28. Avec la création rapide de la facilité et la mutualisation efficace du financement, le choix des mécanismes de mise en œuvre opérés par la Commission, tel qu'il est décrit ci-après, a été l'un des principaux facteurs qui ont permis à la facilité d'atteindre son objectif consistant à fournir l'assistance promptement.

- a) La Commission a mis à la disposition des autorités turques trois subventions directes d'un montant total de 660 millions d'euros pour des projets de grande envergure relevant du volet non humanitaire, sans appel à propositions. En Turquie, les subventions directes de l'UE sont généralement utilisées pour des projets bien plus modestes, dotés d'un budget moyen de 1 million d'euros.
- b) Sur le budget de 3 milliards d'euros, 70 % ont été attribués à des organismes des Nations unies et à des institutions financières internationales (voir [annexe II](#)). La capacité d'absorption s'en est trouvée accrue, étant donné que ce type d'organisation dispose normalement de moyens pour réaliser de grands projets. À titre d'exemple, le filet de sécurité sociale d'urgence, à savoir un projet d'aide en espèces à finalités multiples, a été le principal instrument utilisé pour fournir l'aide humanitaire, avec 998 millions d'euros de financement (voir [encadré 1](#)).

29. Il n'est pas toujours possible de combiner les caractéristiques décrites aux [points 25 à 28](#) dans le cas des autres instruments ou fonds fiduciaires de l'UE en dehors de la facilité. Cela explique pourquoi les fonds de l'IAP attribués dans le cadre de la facilité ont fait l'objet de contrats cinq fois plus rapidement que l'aide traditionnelle relevant de l'IAP en Turquie. Comme cela est indiqué à l'[annexe VI](#), la vitesse de passation des contrats a aussi été plus élevée dans le cas de la facilité que dans celui des fonds fiduciaires de l'UE.

La facilité a contribué à renforcer la coordination, mais la rationalisation et la complémentarité de l'aide n'ont pas été systématiquement assurées

30. Nous avons examiné si la facilité avait permis de coordonner et de rationaliser l'aide fournie dans le cadre de différents instruments afin de réduire le risque de manque d'efficience (par exemple dans le cas de projets qui se chevauchent) et si elle avait renforcé la complémentarité de cette assistance afin de faciliter la transition entre aide humanitaire et aide non humanitaire.

31. Nous avons constaté que la Commission a assuré la coordination de la facilité au niveau stratégique, au moyen d'une évaluation des besoins, d'un cadre de résultats et d'une structure de gouvernance (le comité directeur) qui sont communs et couvrent les aides humanitaire et non humanitaire. Cela a permis la coordination et l'échange d'informations

entre les deux principaux services responsables de la Commission (la DG NEAR et la DG ECHO) et le fonds fiduciaire Madad de l'UE.

32. Cependant, la Commission n'a pas clairement séparé les compétences des instruments et des partenaires chargés de la mise en œuvre. Dans certains cas, nous avons constaté que les instruments de financement utilisés par la facilité servaient à soutenir des activités très similaires dans les secteurs de la santé et de l'éducation. Cela a entraîné le recours à des structures de gestion parallèles pour le financement d'activités similaires et a nécessité des efforts de coordination d'envergure de la part de la Commission et des partenaires pour atténuer les risques de chevauchement. Cette situation ne cadre pas avec l'objectif de la facilité consistant à rationaliser l'aide de l'UE. L'**encadré 3** présente des exemples de la façon dont la facilité a financé des activités similaires dans le cadre de différents instruments.

Encadré 3 – Exemples d'activités similaires financées au moyen de différents instruments

Éducation

Dans le domaine de l'éducation, les partenaires chargés de la mise en œuvre ont reçu des fonds par l'intermédiaire de trois instruments relevant de la facilité, mais aussi de l'IAP (en dehors de la facilité) et des États membres, sous la forme de contributions bilatérales dans ce dernier cas. Le principal projet de la DG ECHO dans le domaine de l'éducation (celui sur les transferts conditionnels en espèces pour les dépenses d'éducation – TCEE) est axé sur l'éducation formelle. Cependant, le fonds fiduciaire Madad de l'UE et l'IAP ont également soutenu des activités d'éducation formelle et non formelle dans le cadre et en dehors de la facilité²⁴. Trois comités de sélection différents, pour la DG ECHO, l'IAP et le fonds fiduciaire Madad de l'UE, ont dès lors travaillé en parallèle pour approuver des projets similaires. De plus, d'autres donateurs en Turquie ont aussi soutenu le secteur de l'éducation, ce qui a compliqué la coordination. L'**annexe VI** montre la complexité des activités d'éducation financées dans le cadre et en dehors de la facilité.

²⁴ Dans le plan de mise en œuvre humanitaire 2017 pour la Turquie, la Commission définit l'éducation formelle comme suit: «un système d'éducation doté de structures hiérarchiques et d'une évolution chronologique par des niveaux ou des grades, avec un début et une fin bien définis. L'éducation formelle est généralement dispensée dans un établissement et implique un certain type d'évaluation à l'issue de laquelle un certificat ou une qualification est délivré(e)». Par ailleurs, l'éducation non formelle concerne «une approche flexible de l'éducation qui utilise d'autres modes d'enseignement en dehors du système formel».

Protection

- Un projet de 40 millions d'euros présenté en vue d'un financement au titre du domaine prioritaire «Aide humanitaire» en juin 2016 a été mis en attente, puis rejeté parce que les activités proposées allaient déjà être couvertes par un contrat signé avec un autre partenaire dans le cadre du fonds fiduciaire Madad de l'UE. Ce contrat a été conclu le 31 mars 2017, neuf mois après la présentation de la proposition initiale à la DG ECHO.
- Les activités relatives aux espaces sécurisés pour les femmes et les jeunes filles ont été réalisées simultanément par le même partenaire chargé de la mise en œuvre avec des fonds provenant de deux sources de financement de l'UE différentes: i) dans le cadre de la facilité, par l'intermédiaire de la DG ECHO et ii) en dehors de la facilité, en tant que sous-traitant d'un projet de l'IAP de 40 millions d'euros. Dans la pratique, la DG ECHO et la délégation de l'UE ont donc assuré la gestion et le suivi des mêmes activités en parallèle, même si c'était dans des zones géographiques différentes. En l'occurrence, les activités financées en dehors de la facilité n'étaient en outre pas incluses dans le cadre de résultats de cette dernière, bien que leur nature et leur calendrier soient très similaires.

33. Comme nous l'avons déjà indiqué (voir **point 27**), l'acheminement de l'aide au moyen de différents instruments a permis à la Commission d'accélérer le financement de la facilité. Par contre, il a rendu plus complexes la gestion, la mise en œuvre et la supervision de la facilité dans son ensemble. En effet, différents services gèrent ces instruments, dont le mandat, le cadre juridique, le mécanisme de mise en œuvre et les exigences en matière d'informations et de suivi sont différents. De plus, des fonds de l'UE dépensés en Turquie en dehors de la facilité ont aussi servi à apporter une aide dans plusieurs domaines prioritaires également soutenus par la facilité²⁵. Plusieurs parties prenantes que nous avons rencontrées au cours de notre visite en Turquie ont confirmé que cette situation prêtait à confusion, notamment en ce qui concerne le rôle que chaque instrument était censé jouer.

34. Établir un lien entre aide humanitaire et aide non humanitaire fait partie de l'objectif déclaré de la facilité, à savoir assurer la complémentarité de l'assistance fournie. Bien que

²⁵ Des projets de l'UE représentant plus de 200 millions d'euros ont été mis en œuvre en dehors de la facilité, alors qu'au même moment, cette dernière fournissait de l'aide aux réfugiés en Turquie.

nous avons recensé plusieurs bons exemples dans le secteur de la santé, où la Commission a assuré que l'aide humanitaire céderait la place à une aide au développement plus durable, nous avons constaté que cette complémentarité n'était pas systématiquement obtenue. À titre d'exemple, la Commission n'a conçu aucun plan commun de mise en œuvre entre les DG ECHO et NEAR et les États membres de l'UE²⁶, alors que ce type de plan aurait globalement permis de rendre l'aide de l'UE plus cohérente et de la rationaliser davantage. Nous considérons que les plans communs de mise en œuvre constituent une bonne pratique, à laquelle la Commission a du reste eu recours lors de l'élaboration des cadres communs en matière d'aide humanitaire et de développement pour la Jordanie et le Liban afin d'apporter une réponse globale et collective²⁷.

35. Dans sept des dix projets humanitaires audités, nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant l'existence d'un accord sur une stratégie de transition ou de sortie dans le cadre de laquelle des projets humanitaires, censés couvrir les besoins urgents, pourraient être repris par le volet non humanitaire de la facilité ou par la Turquie, au cas où ces besoins persisteraient à moyen et à long terme. Plusieurs projets audités ont fait l'objet d'actions de suivi, toujours dans le cadre du financement humanitaire et avec une période de mise en œuvre qui s'étend au delà de 2018. Le délai indicatif fixé par la DG ECHO pour la transition de l'aide humanitaire vers un autre type d'aide était la fin de 2018²⁸. Il a été prolongé par la

²⁶ Des contributions bilatérales directes des États membres de l'UE, notamment de l'Allemagne avec plus de 175 millions d'euros pour l'exercice 2017, visaient à financer des activités et des partenaires similaires à ceux soutenus par la facilité (voir **annexe VII** dans le secteur de l'éducation).

²⁷ Le cadre commun en matière d'aide humanitaire et de développement, établi pour la Jordanie en réponse à la crise syrienne, vise à «traiter les priorités à moyen terme en matière d'aide humanitaire et de développement, et donc à mieux intégrer et à aligner les réponses planifiées par les DG NEAR et ECHO, ainsi que celles prévues dans le cadre du fonds fiduciaire Madad de l'UE».

²⁸ Dans son cadre de gestion pour la Turquie, qui date de mars 2017, la DG ECHO indique ce qui suit: «l'objectif est de disposer de services adaptés aux réfugiés, avec une transition vers le système [public turc], les services d'autres acteurs nationaux ou d'autres instruments de développement, à mesure que cette capacité est développée. La transition devrait être pratiquement terminée au 31 décembre 2018, sauf peut-être pour certains services spécialisés».

suite. L'**encadré 4** fournit des exemples de bonnes et de mauvaises stratégies de transition tirés de l'échantillon de projets audités.

Encadré 4 – Exemples de bonnes et de mauvaises stratégies de transition pour les projets

Le projet n° 4, intitulé «Soutien à des services de soins adaptés et tenant compte des spécificités culturelles en faveur des réfugiés syriens», montre comment la Commission a utilisé la facilité pour encourager les synergies entre la DG ECHO et l'IAP afin d'assurer une transition sans heurts entre aide humanitaire et aide au développement.

Après un premier contrat d'une valeur de 2 millions d'euros, la DG ECHO a fourni 10 millions d'euros pour former du personnel médical syrien (médecins et infirmières) de mars 2017 à mars 2018 afin qu'ils puissent travailler au sein du système de santé turc. Ensuite, les actions de formation ont continué grâce à l'apport de 11,5 millions d'euros supplémentaires alloués par l'intermédiaire du fonds fiduciaire Madad de l'UE. Après leur formation, ces personnes ont été affectées à un centre de santé pour migrants. Leur salaire était versé par le ministère de la santé avec les fonds de la subvention directe de 300 millions d'euros perçue dans le cadre de la mesure spéciale de l'IAP.

Le projet n° 1, le filet de sécurité sociale d'urgence (voir **encadré 1**), a été conçu en 2016 pour développer les capacités nationales existantes, l'objectif étant d'en assurer la viabilité par l'intégration des réfugiés soutenus par le projet dans les régimes nationaux de protection sociale.

Dans ses lignes directrices sur les transferts monétaires²⁹, la Commission affirme que l'aide en espèces, notamment en cas de crise prolongée, devrait être fournie afin que «les services d'aide au développement et les gouvernements [puissent] prendre le relais de l'aide dès que cela s'avère possible».

Au moment de l'audit, aucune stratégie de sortie n'avait été clairement définie et des discussions étaient en cours pour déterminer qui assumerait la responsabilité du filet de sécurité sociale d'urgence après la fin du financement de l'UE. Bien qu'intégré dans le système national de protection, le filet de sécurité sociale d'urgence était encore entièrement tributaire du financement de l'UE.

²⁹ Note d'orientation à l'intention des partenaires financés par la DG ECHO en vue d'effectuer des transferts monétaires de moyenne ou grande ampleur dans le cadre du plan de mise en œuvre humanitaire 2017.

La prolongation de ce projet en 2018 a donné à la Commission plus de temps pour négocier une stratégie de sortie. Néanmoins, une transition réussie dépend en dernier ressort de la volonté des autorités turques de reprendre le projet et d'affecter suffisamment de ressources à son financement.

Dans un contexte difficile, les projets humanitaires ont aidé les réfugiés à subvenir à leurs besoins fondamentaux, mais l'utilisation des ressources n'a pas toujours été optimale

36. Nous avons évalué l'efficience et l'efficacité³⁰ de l'aide humanitaire fournie au titre de la facilité et avons notamment vérifié:

- a) si la Commission avait veillé à ce que les coûts des projets financés soient raisonnables par rapport aux résultats attendus, et si les projets avaient été mis en œuvre en temps utile;
- b) si la Commission avait assuré le suivi systématique des dépenses effectuées au titre de la facilité et si elle avait produit suffisamment d'informations pertinentes sur les résultats obtenus;
- c) si les projets humanitaires avaient donné lieu aux réalisations escomptées (à savoir ce qui a été produit ou accompli) et abouti aux effets attendus (c'est-à-dire les changements résultant des réalisations).

37. Nous avons examiné dix projets humanitaires mis en œuvre en gestion soit indirecte (agences des Nations unies), soit directe (OING) (voir **annexe III A**). Malgré des retards dans l'exécution, neuf projets en cours³¹ étaient suffisamment avancés pour nous permettre de faire état des réalisations produites et des effets obtenus au moment de l'audit.

³⁰ Nous considérons que l'«efficience» est le meilleur rapport entre les moyens mis en œuvre et les réalisations ou résultats obtenus et que l'«efficacité» est la mesure dans laquelle les objectifs ont été réalisés.

³¹ Pour ce qui est du projet n° 3, sur les TCEE, nous n'avons pas pu évaluer ses effets du fait que ses résultats préliminaires concernant le suivi des présences et inscriptions à l'école n'étaient pas encore disponibles au moment de l'audit.

L'efficience des projets pourrait être améliorée

L'évaluation, par la Commission, du caractère raisonnable des coûts présente des faiblesses

38. Dans les plans de mise en œuvre humanitaire 2016 et 2017 pour la Turquie, la Commission a affirmé que les actions soutenues devaient avant tout mettre l'accent sur les rapports coût/efficience et coût/efficacité. Nous avons constaté que, lors de son examen des propositions de projet, la Commission n'a pas évalué de façon cohérente et exhaustive la mesure dans laquelle les coûts budgétisés étaient raisonnables. En particulier:

- a) le rapport entre coûts administratifs et coûts opérationnels n'était pas dûment évalué dans cinq des dix projets;
- b) dans quatre des dix projets, le coût par bénéficiaire n'avait pas été calculé. Lorsque ce calcul était effectué, il n'était pas toujours suivi d'une évaluation destinée à vérifier si le rapport était raisonnable.

39. Nous reconnaissons que les différents environnements dans lesquels travaille la Commission lorsqu'elle fournit de l'aide humanitaire peuvent compliquer l'utilisation de coûts standards ou de critères de référence quantitatifs. Nous estimons néanmoins que ces outils pourraient effectivement être utilisés, notamment lorsqu'un même partenaire met en œuvre plusieurs projets consécutifs. La Commission n'a effectué aucune comparaison approfondie entre les cinq projets audités qui étaient dans cette situation. L'**encadré 5** fournit des exemples de cas où la Commission n'a pas évalué de manière satisfaisante si les coûts étaient raisonnables.

Encadré 5 – Exemples de cas d'évaluation insuffisante du caractère raisonnable des coûts

Pour le projet n° 4, la Commission n'a pas analysé le caractère raisonnable des coûts et n'a pas évoqué le sujet. Dans le cas du projet n° 10, la Commission a jugé que le rapport entre coûts administratifs et coûts opérationnels était acceptable. Cependant, elle n'a pas documenté l'analyse à l'appui de l'évaluation effectuée.

Le projet n° 5 s'inscrivait dans le prolongement de deux projets subventionnés précédemment et mis en œuvre par la même OING. Initialement, il visait à fournir en Turquie plusieurs services de santé, tels que les soins de santé vitaux, la rééducation physique, les soins de santé mentale, les soins aux victimes de violences sexistes et leur protection. La Commission a calculé que le coût par bénéficiaire était de 19,50 euros, contre 10,88 euros et 105,11 euros pour les deux subventions précédentes. Même si certaines activités n'étaient pas identiques, l'analyse n'était pas suffisamment documentée pour permettre de déterminer les raisons de cette différence ou la mesure dans laquelle elle était raisonnable.

40. Pour les projets humanitaires exécutés par des partenaires des Nations unies, la Commission ne disposait d'aucune vue d'ensemble des coûts liés à la sous-traitance à des partenaires (locaux) chargés de la mise en œuvre. Sans une telle vue d'ensemble, la Commission n'est pas en mesure d'évaluer de façon exhaustive dans quelle mesure les coûts sont raisonnables.

Le ratio d'efficacité du filet de sécurité sociale d'urgence est élevé, mais il pourrait être encore supérieur

41. L'aide en espèces permet une meilleure évaluation du rapport coût/efficacité, étant donné qu'il est plus facile de déterminer le montant perçu par le bénéficiaire final. Le rapport coût/efficacité du projet est mesuré en comparant le montant directement perçu par les bénéficiaires aux autres coûts de l'action («ratio d'efficacité»).

42. Pour le filet de sécurité sociale d'urgence (voir **encadré 1**), la Commission avait fixé, en 2016, un ratio d'efficacité cible de 85 pour 15³². En 2018, ce ratio cible a été porté à 87,5 pour 12,5. Nous avons comparé ce ratio à celui d'autres projets financés dans la région par la

³² Le ratio d'efficacité réellement obtenu n'était pas encore connu au moment de l'audit.

Commission et relatifs aux besoins fondamentaux et avons constaté qu'ils présentaient, en moyenne, un ratio d'efficacité de 79 pour 21³³.

43. Par ailleurs, nous avons constaté que le ratio d'efficacité calculé pour le filet de sécurité sociale d'urgence ne tenait pas compte de tous les coûts directement associés au projet, notamment les dépenses supportées par le ministère turc de la famille et des affaires sociales, qui soutient la mise en œuvre du projet par l'intermédiaire de fondations d'assistance sociale et de solidarité. Celles-ci reçoivent les demandes des réfugiés qui souhaitent bénéficier du filet de sécurité sociale d'urgence, évaluent leur éligibilité, effectuent des visites auprès des ménages. Pour ce faire, elles disposent d'environ 1 000 bureaux en Turquie.

44. Nous avons aussi relevé les possibilités de gains d'efficacité ci-après pour le filet de sécurité sociale d'urgence.

a) Ce projet est mis en œuvre par un organisme des Nations unies qui peut facturer jusqu'à 7 % du total des coûts directs du projet afin de compenser les coûts indirects supportés, par exemple les frais de gestion et de fonctionnement exposés au siège. Bien que ce pourcentage soit conforme à l'accord-cadre financier et administratif³⁴ entre la Commission et les Nations unies, nous avons constaté qu'il s'applique normalement à des projets dotés d'un budget beaucoup moins élevé. Parce qu'il s'agissait d'un projet de grande ampleur³⁵, un montant de 64 millions d'euros a été inscrit au budget pour couvrir les coûts indirects au cours des deux phases prévues³⁶. Bien que ce montant soit élevé, aucun élément probant n'a été fourni pour attester que ces coûts étaient

³³ L'échantillon comportait des ratios d'efficacité réels et d'autres budgétisés.

³⁴ Article 19, paragraphe 4, des conditions générales de l'accord-cadre financier et administratif.

³⁵ Les projets financés par la DG ECHO étaient dotés d'un budget moyen de 9 millions d'euros au titre de la facilité et de 2 millions d'euros provenant du monde entier.

³⁶ Les coûts indirects ont représenté 7 % lors de la première phase du filet de sécurité sociale d'urgence et 6,5 % lors de la seconde.

raisonnables et qu'ils avaient été limités au strict minimum³⁷. Au contraire, ils ont été fixés au niveau maximal.

- b) Le montant correspondant au financement du filet de sécurité sociale d'urgence est transféré du partenaire des Nations unies chargé de la mise en œuvre à la banque par l'intermédiaire d'un partenaire local responsable de la mise en œuvre. Pour le transfert des fonds, ce dernier perçoit des «frais pour transfert en espèces», qui s'élèvent à 8,9 millions d'euros (calculés sur la base de 1 % du total des virements à effectuer). Étant donné que les fonds pourraient être transférés directement à la banque sans être acheminés par l'intermédiaire du partenaire local chargé de la mise en œuvre, la Commission aurait dû pouvoir justifier la nécessité de ces «frais pour transfert en espèces», mais elle n'a pu le faire de manière satisfaisante. De plus, aucun frais de ce type n'a été facturé dans le cadre du second projet d'aide en espèces figurant dans notre échantillon (à savoir le projet n° 3 sur les TCEE). En outre, le partenaire local chargé de la mise en œuvre prélève un taux forfaitaire supplémentaire de 7 % pour les coûts indirects.
- c) Le niveau des préfinancements versés n'est pas approprié. En vertu du cadre juridique applicable au partenariat entre l'UE et les Nations unies, la Commission doit payer un préfinancement représentant 80 % du montant total des contrats passés avant le début des projets. Nous avons constaté que ce niveau de préfinancement n'était pas adapté à la dynamique spécifique des dépenses des deux projets d'aide en espèces audités (le filet de sécurité sociale d'urgence et les TCEE). À titre d'exemple, dans le cadre du filet de sécurité sociale d'urgence, 278 millions d'euros pour la phase 1 et 520 millions d'euros pour la phase 2 ont été payés à l'avance au partenaire chargé de la mise en œuvre. Cependant, les fonds devaient être décaissés de façon linéaire sur 16 mois et 13 mois, respectivement. Dans le cadre de la phase 2 des TCEE, la Commission a versé une avance de 40 millions d'euros en décembre 2017, tandis que la première série de

³⁷ C'était l'une des exigences mentionnées à l'annexe technique du plan de mise en œuvre humanitaire 2016, dans laquelle il était indiqué ce qui suit: «Le filet de sécurité sociale d'urgence inclura, au minimum, les caractéristiques distinctives suivantes: [...] Les frais généraux doivent être limités au strict minimum et dûment justifiés.»

paiements doit avoir lieu à la fin du mois de septembre 2018. Les partenaires chargés de la mise en œuvre conservent les intérêts éventuellement produits par les avances, qui ne sont pas réinvestis dans le filet de sécurité sociale d'urgence ou dans les TCEE.

Les retards dans la mise en œuvre ont été préjudiciables à l'efficacité de la plupart des projets audités

45. Le respect des délais est un élément important en matière d'efficacité, qui peut aussi avoir un impact sur le rapport coût/efficacité. En effet, lorsqu'un projet est retardé, il se peut que des frais administratifs tels que les loyers et les salaires doivent continuer d'être supportés, ce qui risque de diminuer le montant des fonds disponibles pour les bénéficiaires finals. Neuf des dix projets audités accusaient des retards et leur durée a dû être prolongée de 60 % en moyenne³⁸. Dans un cas, le budget initial a été revu à la hausse et, dans trois cas, il a été réduit du fait que certaines activités prévues n'ont pas pu être réalisées (voir ***annexe III A***).

46. Nous avons recensé plusieurs raisons à l'origine de ces retards. Dans cinq cas, ces derniers étaient essentiellement dus à des contraintes techniques et administratives liées aux projets, telles que l'indisponibilité de l'équipement technique nécessaire ou d'agents expérimentés pour mettre en œuvre les projets. Dans un cas, la Commission a accordé une prolongation, afin que le transfert des activités au système national s'effectue dans de meilleures conditions. Dans trois cas, les contraintes du cadre juridique et réglementaire imposé par les autorités turques aux ONG ont empêché la réalisation des projets en temps utile³⁹. Par conséquent, les projets de l'UE mis en œuvre par des ONG, qui travaillaient en Turquie jusqu'alors, ont accusé de longs retards ou vu la portée de leurs activités réduite. Le

³⁸ En moyenne, les projets devaient en principe durer 12 mois, mais leur durée a été prolongée de sept mois.

³⁹ De nombreuses ONG ont été fermées par des décrets gouvernementaux ou ont vu leurs activités fortement limitées en raison d'une application beaucoup plus stricte des exigences légales en vigueur ou de l'imposition de nouvelles obligations. À titre d'exemple, certaines ONG ont connu des problèmes pour renouveler leur enregistrement, pour ouvrir des comptes bancaires et pour obtenir des permis de travail ou le nouveau permis de coopération les autorisant à collaborer avec des partenaires locaux chargés de la mise en œuvre.

cas échéant, la Commission a réagi en faisant preuve de souplesse, en prolongeant la durée de contrats et, parfois, en révisant les objectifs fixés au départ.

47. La Commission a aussi rencontré des difficultés pour obtenir des autorités turques l'approbation de la participation des OING à l'étape du financement. À titre d'exemple, le ministère de la famille et des affaires sociales n'a pas voulu autoriser les OING à réaliser certaines activités importantes de protection, notamment la gestion de dossiers et les visites auprès de ménages. La Commission a dû annuler quatre projets représentant un budget total de 14 millions d'euros, alors que leur financement avait été jugé utile pour répondre au besoin urgent de protection des réfugiés. L'**encadré 6** présente des exemples de projets qui ont accusé des retards et connu des difficultés.

Encadré 6 – Exemples de projets qui ont accusé des retards et connu des difficultés

Projet n° 2 – Fourniture d'une protection et de solutions durables aux réfugiés et aux demandeurs d'asile en Turquie

L'une des principales activités du projet n° 2 consistait à aider la direction générale turque de la gestion des migrations à vérifier, actualiser et corriger les données d'enregistrement de 2,7 millions de réfugiés syriens. Ce projet a été mis en œuvre par une agence des Nations unies. La vérification a commencé avec sept mois de retard. Les principales raisons des retards étaient les conséquences de la tentative de coup d'État de juillet 2016, qui ont entraîné des changements au sein des institutions publiques à la suite de la suspension de hauts fonctionnaires de la direction générale de la gestion des migrations et de l'instauration de nouvelles contraintes en matière de sécurité. En outre, le calendrier fixé lors de la conception du projet était trop ambitieux, compte tenu, sur le terrain, des contraintes techniques et administratives, ainsi que de celles relatives aux capacités. Ainsi, dans sa phase initiale, le projet a manqué de personnel expérimenté dans les centres de vérification et a connu des problèmes de connexion à internet et de performance de la base de données de la direction générale de la gestion des migrations.

Ces difficultés ont donné lieu à deux modifications du contrat, à savoir une prolongation de 12 mois suivie d'une augmentation du budget de 8 millions d'euros.

Projet n° 8 – Atténuation des principaux risques en matière de protection de la population de réfugiés

Le projet audité vise à renforcer la protection des réfugiés vulnérables par une meilleure gestion des dossiers, une assistance en matière de protection individuelle ainsi que par la fourniture d'informations et d'une aide juridique. Il a été lancé en 2017 et s'inscrit dans le prolongement d'un projet précédent déjà financé par la Commission et mis en œuvre par la même OING depuis 2015. Dès le départ, les partenaires chargés de la mise en œuvre ont eu du mal à obtenir des autorités turques l'autorisation d'opérer dans les lieux initialement prévus (Gaziantep, Ankara et Sanliurfa), ainsi que les permis de coopération nécessaires pour collaborer avec des ONG locales. Par conséquent, la durée du projet a été portée de 13 à 22 mois, ses activités ont été restructurées et son budget a été réduit de 20 %, étant donné que le partenaire chargé de la mise en œuvre ne pouvait exercer ses activités à Ankara.

Projet n° 10 – Aide aux femmes et aux jeunes filles réfugiées les plus vulnérables

Le projet visait à donner aux femmes et aux jeunes filles un meilleur accès à des espaces sécurisés et à des services spécialisés, par la création et la gestion de centres réservés à elles seules. Un partenaire local chargé de six des 20 centres financés par la DG ECHO a cessé ses activités sur ordre du gouvernement. En tant que principal partenaire chargé de la mise en œuvre, l'agence des Nations unies a demandé à la DG ECHO de suspendre partiellement les activités du projet pendant cinq mois, afin de les confier à d'autres partenaires locaux.

Des lacunes dans le suivi des projets d'aide en espèces et dans la mesure des résultats

48. Le suivi est l'examen régulier des dépenses, des activités et des résultats, qui permet d'obtenir des informations actualisées indiquant si les projets progressent comme prévu. Nous avons évalué le suivi de la facilité exercé par la Commission à deux niveaux. Premièrement, nous avons vérifié si le suivi des projets humanitaires était approfondi et effectué en temps utile. Deuxièmement, nous avons examiné si le cadre de résultats de la facilité, un outil spécifique conçu par la Commission pour présenter les données agrégées sur les résultats atteints par la facilité, avait fourni des informations pertinentes et quantifiables sur la performance.

49. La Commission a mis en place un cadre approprié pour assurer le suivi des projets humanitaires. Elle a visité tous les projets audités au moins une fois, conformément à ses

propres lignes directrices. Le suivi des projets a permis aux agents de la Commission sur le terrain et au siège de surveiller en permanence leurs activités.

Absence d'accès aux données primaires pour le programme d'aide en espèces

50. Toutefois, nous avons constaté que le suivi des deux projets d'aide en espèces était limité, parce que la Commission et ses partenaires des Nations unies chargés de la mise en œuvre n'ont pas eu accès aux données originales concernant les bénéficiaires (à savoir la liste des bénéficiaires éligibles avec leurs nom, numéro d'identification et adresse). Le ministère de la famille et des affaires sociales détient ces données, mais il a refusé de les partager avec les Nations unies et la Commission, en invoquant la législation turque sur la protection des données. Au lieu de cela, le partenaire des Nations unies chargé de la mise en œuvre a reçu des données anonymisées, où les nom et numéro d'identification de chaque bénéficiaire avaient été remplacés par un numéro unique généré par le partenaire local chargé de la mise en œuvre.

51. En effet, l'un des principaux rôles des partenaires des Nations unies chargés de la mise en œuvre de projets humanitaires au nom de la Commission consiste à assurer la supervision de la procédure de paiement et à suivre l'exécution des projets. Le fait de ne pas avoir accès aux données primaires détenues par le ministère de la famille et des affaires sociales a limité la capacité des partenaires des Nations unies et, par suite, celle de la Commission d'exercer leurs fonctions de suivi et de surveillance de manière efficiente et efficace.

52. Les partenaires des Nations unies chargés de la mise en œuvre ont également dû adapter leur cadre de contrôle interne en conséquence. Ils ont mis en place des contrôles de «triangulation» supplémentaires, afin d'étayer les données anonymisées reçues et de les rapprocher des données anonymisées sur les paiements reçues de la banque. Malgré ces contrôles supplémentaires, les partenaires des Nations unies chargés de la mise en œuvre n'ont pas été en mesure de suivre les bénéficiaires depuis l'enregistrement jusqu'au paiement. Nous considérons que cela constitue une faiblesse importante dans le suivi du programme d'aide en espèces.

53. Dans le cadre de nos procédures d'audit et en vertu de nos droits d'audit, nous avons demandé au ministère de la famille et des affaires sociales l'accès aux données primaires

relatives aux TCEE et au filet de sécurité sociale d'urgence. Cet accès a été refusé et nous n'avons pu accéder qu'aux données anonymisées détenues par les partenaires des Nations unies chargés de la mise en œuvre. Par conséquent, nous n'avons pas pu établir la piste d'audit complète depuis l'enregistrement des réfugiés éligibles jusqu'aux paiements effectués dans le cadre de ces deux projets. L'**annexe VIII** montre les limitations de l'accès aux données pour les différentes parties prenantes concernées.

Faiblesses dans le cadre de résultats de la facilité

54. En ce qui concerne le cadre de résultats de la facilité, nous avons recensé les faiblesses ci-après.

- a) Pour les indicateurs de haut niveau de la facilité, aucune valeur de référence ni aucune valeur cible n'avaient encore été définies de manière à permettre une évaluation objective des progrès réalisés. En outre, aucune valeur intermédiaire ne permettait de relever les progrès accomplis à moyen terme.
- b) Il sera difficile d'isoler le véritable apport de la facilité aux indicateurs de haut niveau agrégés⁴⁰. Cela tient essentiellement au fait que l'UE, au travers de fonds supplémentaires alloués en dehors de la facilité, le gouvernement turc, certains États membres de l'UE et d'autres donateurs servent les mêmes objectifs (voir l'exemple du projet n° 10 à l'**encadré 3**).
- c) Le cadre de résultats ne donne pas une vue d'ensemble de la performance de l'aide octroyée par l'UE en faveur des réfugiés en Turquie, puisqu'il n'inclut pas l'assistance fournie par l'Union européenne en dehors de la facilité.
- d) En raison de désaccords avec le gouvernement turc, aucun indicateur agrégé n'a été défini pour mesurer les progrès accomplis en ce qui concerne les violences sexuelles et sexistes, le décrochage scolaire ou la protection de l'enfance. Pourtant, il s'agissait d'aspects importants pour certains projets humanitaires. En outre, plusieurs objectifs et

⁴⁰ Tels que le «pourcentage de réfugiés en âge d'être scolarisés qui le sont effectivement» ou le «taux des principales maladies transmissibles parmi les réfugiés et les communautés d'accueil».

indicateurs spécifiques ne faisaient référence qu'aux Syriens bénéficiant d'une protection temporaire, sans tenir compte des réfugiés d'autres nationalités.

- e) Le cadre de résultats de la facilité ne donnait pas encore une image actualisée de la performance atteinte. En mai 2018, le dernier rapport de suivi disponible couvrait les indicateurs de réalisation (par exemple le nombre de consultations pour des soins de santé primaires) pour la période allant de janvier à juillet 2017. Il ne comportait pas d'informations sur les effets (par exemple la proportion des réfugiés qui ont accès aux services de santé).
- f) Le public n'avait pas accès au cadre de résultats de la facilité.

Les projets audités ont des répercussions positives sur les réfugiés, mais la moitié d'entre eux n'ont pas encore abouti aux effets attendus

55. Nous avons fondé notre évaluation de l'efficacité des projets humanitaires audités sur une analyse des indicateurs de suivi, sur des rapports d'étape établis par les partenaires chargés de la mise en œuvre, sur des rapports de visite de suivi élaborés par les agents de la DG ECHO présents sur le terrain, sur nos visites⁴¹ ainsi que sur nos entretiens sur place avec des agents la Commission, avec les autorités turques, avec les partenaires chargés de la mise en œuvre de projets et avec les bénéficiaires. Nos conclusions sont présentées de façon synthétique à l'**annexe III B**.

56. Les procédures de sélection de la Commission ont permis d'assurer que les projets soient pertinents par rapport aux besoins des réfugiés (voir **point 21**). Par conséquent, tous les projets humanitaires audités ont aidé des réfugiés à subvenir à leurs besoins en matière d'hébergement, d'alimentation, de santé, d'éducation et de protection. Six des dix projets ont permis d'obtenir l'ensemble ou la plupart des réalisations prévues. Toutefois, la moitié des projets audités, dont plusieurs étaient toujours en cours, n'avaient pas encore produit

⁴¹ Nous avons visité tous les projets de notre échantillon, sauf les projets n^{os} 5 et 7.

les effets attendus tels qu'ils avaient été définis au moment de l'approbation de leur financement⁴².

57. Les deux projets d'aide en espèces, qui représentent 83 % de notre échantillon, ont permis de fournir ce type d'assistance à un nombre de bénéficiaires plus élevé que prévu. Sur la base des données communiquées par les partenaires des Nations unies chargés de la mise en œuvre, le filet de sécurité sociale d'urgence avait atteint 1,2 million de bénéficiaires en mars 2018, alors que la valeur cible initiale était 1 million de réfugiés. De plus, en mars 2018, plus de 330 000 élèves avaient reçu au moins un paiement au titre des TCEE depuis le lancement du projet, alors que la valeur cible initiale était de 230 000 enfants⁴³.

58. Les résultats préliminaires du filet de sécurité sociale d'urgence communiqués en mai 2018 montrent que le projet a contribué positivement à aider les réfugiés à subvenir à leurs besoins fondamentaux. À titre d'exemple, l'un des principaux indicateurs pour le filet de sécurité sociale d'urgence est l'indice de stratégie d'adaptation. Ce dernier vise à mesurer le recours, par les réfugiés, à des comportements d'adaptation négatifs⁴⁴ pour satisfaire leurs besoins fondamentaux. Les résultats préliminaires obtenus dans le cadre du filet de sécurité sociale d'urgence montrent que la valeur cible a été atteinte, à savoir une diminution de 30 % de l'indice de stratégie d'adaptation⁴⁵.

59. L'impact du filet de sécurité sociale d'urgence sur l'amélioration du niveau de vie des réfugiés dépend du ciblage de l'aide (qui consiste à déterminer qui est éligible) et du montant des espèces transférées. Le ciblage était fondé sur des critères démographiques de

⁴² Plus concrètement, deux projets ont été pleinement efficaces (les projets n^{os} 4 et 10), deux ont été en grande partie efficaces (les projets n^{os} 1 et 6) et cinq projets n'ont pas encore produit les effets initialement prévus (les projets n^{os} 2, 5, 7, 8 et 9).

⁴³ Le partenaire chargé de la mise en œuvre des TCEE a indiqué qu'environ 81 % des bénéficiaires de ces derniers étaient aussi des bénéficiaires du filet de sécurité sociale d'urgence, ce qui prouve la forte complémentarité entre les deux projets.

⁴⁴ Les comportements d'adaptation négatifs vont d'actes sans grande gravité (comme le rationnement alimentaire) à des agissements très graves (comme le travail des enfants).

⁴⁵ Rapport intermédiaire sur le filet de sécurité sociale d'urgence, 31 mai 2018.

base⁴⁶ afin d'orienter l'assistance vers les réfugiés les plus vulnérables. L'utilisation de ces critères était justifiée par la nécessité d'une mise en œuvre rapide, étant donné que leur respect est plus facile à vérifier que celui des critères socio-économiques, comme le revenu des ménages.

60. Par ailleurs, l'utilisation de critères démographiques est moins précise et peut entraîner indûment l'inclusion de réfugiés dans un projet ou leur exclusion de ce dernier. Cela se mesure en comptant les erreurs d'exclusion (familles vulnérables considérées comme inéligibles) et les erreurs d'inclusion (familles éligibles remplissant les critères démographiques, mais sans être démunies). Sur la base des dernières données de suivi disponibles⁴⁷, le filet de sécurité sociale d'urgence a réalisé ses objectifs concernant les erreurs d'exclusion (4 %, contre une valeur cible initiale fixée à moins de 10 %), mais pas concernant les erreurs d'inclusion (18 %, contre une valeur cible initiale de 5 %).

61. En ce qui concerne le montant en espèces transféré, l'objectif premier du projet était de couvrir l'ensemble des besoins fondamentaux des réfugiés les plus vulnérables. La somme d'argent nécessaire pour couvrir ces besoins fondamentaux a été initialement estimée à 180 livres turques⁴⁸ par personne et par mois. À la suite de discussions avec les autorités turques, le montant en espèces donné a été fixé à 100 livres turques⁴⁹. Il a été porté à une moyenne de 133 livres turques en juin 2017⁵⁰, ce qui correspondait à 74 % des besoins estimés au départ. Malgré le contexte d'inflation élevée en Turquie, ce montant n'a pas été

⁴⁶ Les ménages répondant aux critères ci-après étaient éligibles à l'aide. 1. Les personnes adultes (âgées de 18 à 59 ans) seules et célibataires de sexe féminin. 2. Les parents isolés, sans autre adulte dans la famille, accompagnés d'au moins un enfant de moins de 18 ans. 3. Les personnes âgées d'au moins 60 ans, sans autre adulte dans la famille. 4. Les familles avec une ou plusieurs personnes handicapées. 5. Les familles de quatre enfants ou plus. 6. Les familles où chaque adulte bien portant a au moins 1,5 personne à sa charge.

⁴⁷ Premier cycle de suivi effectué, après la distribution, par le partenaire des Nations unies chargé de la mise en œuvre.

⁴⁸ Environ 50 euros fin 2016.

⁴⁹ L'une des principales raisons était que les autorités turques ne souhaitaient pas fournir aux réfugiés davantage d'aide qu'aux citoyens turcs, parce que cela risquait d'alimenter les tensions.

⁵⁰ Cela équivalait à environ 33 euros en juin 2017.

actualisé depuis lors. Cela réduit constamment l'impact du projet sur les bénéficiaires les plus vulnérables.

62. L'**encadré 7** présente des exemples de projets qui ont obtenu la plupart des résultats escomptés.

Encadré 7 – Résultats positifs de certains projets

Projet n° 4

En proposant des formations à du personnel médical syrien, le projet a permis de renforcer leur capacité à travailler au sein du système de santé turc dans les 15 provinces turques comportant le plus de réfugiés. Les réfugiés ont ainsi eu plus facilement accès aux soins de santé primaires dans leur propre langue, ce qui a donné lieu à plus de 140 000 consultations.

Projet n° 10

Le projet a atteint son objectif consistant à accroître considérablement le pourcentage de femmes et de jeunes filles réfugiées ayant accès à des espaces sécurisés qui leur sont réservés dans leur province et où l'on parle leur langue. En tout, 337 525 bénéficiaires ont eu accès à des services de santé sexuelle et génésique et ont reçu des kits d'hygiène dans 20 espaces sécurisés pour les femmes et les jeunes filles financés par l'UE en 2017. De plus, 194 719 bénéficiaires ont eu accès à des services de lutte contre les violences sexuelles et sexistes et à des kits d'hygiène. Huit des dix réalisations prévues ont été obtenues.

Image 1 – Espaces sécurisés pour les femmes et les jeunes filles à Gaziantep (projet n °10)



Source: Cour des comptes européenne.

63. Parmi les éléments moins positifs, nous avons constaté que quatre des cinq projets audités mis en œuvre par des OING n'avaient pas encore produit les réalisations ou les effets attendus. La complexité et l'évolution de l'environnement opérationnel pour les O(I)NG en Turquie ont entraîné la suspension, la modification ou l'annulation des activités prévues (voir **point 46**) et la révision des valeurs cibles initiales. Bien que la Commission apporte son soutien de manière flexible, notamment au travers d'actions de sensibilisation et de prolongations de délais, les difficultés rencontrées au cours de la mise en œuvre ont eu un impact direct et négatif sur le niveau des résultats et leur réalisation en temps voulu (voir **annexe III B**).

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

64. Nous avons constaté que, dans un contexte difficile, la facilité en faveur des réfugiés en Turquie avait permis de mobiliser en peu de temps 3 milliards d'euros provenant du budget de l'UE et des États membres afin de réagir rapidement à la crise des réfugiés. Néanmoins, elle n'a pas pleinement rempli son objectif consistant à coordonner efficacement les actions

mises en œuvre à cet effet. Les projets audités ont permis d'apporter une aide utile aux réfugiés. La plupart d'entre eux ont donné lieu aux réalisations escomptées, mais la moitié n'ont pas encore produit les effets attendus. En outre, nous avons relevé des possibilités d'améliorations en ce qui concerne l'efficacité des projets d'aide en espèces. C'est pourquoi nous estimons, en conclusion, que la facilité aurait pu être plus efficace et que l'utilisation des ressources pourrait être optimisée.

65. La Commission a recensé les besoins prioritaires des réfugiés sur la base d'une évaluation exhaustive des besoins. En raison de désaccords entre la Turquie et l'UE sur la façon de répondre aux besoins prioritaires en matière d'infrastructures municipales et de soutien socio-économique, ces domaines n'ont toutefois pas été suffisamment couverts. De plus, inclure la gestion des migrations dans les domaines prioritaires n'était pas pleinement justifié.

66. Il était difficile d'évaluer si les montants déboursés dans chaque domaine prioritaire étaient proportionnés à l'ampleur des besoins, étant donné que le comité directeur n'avait préalablement fixé aucune allocation indicative pour chacun d'entre eux. Cela offre certes plus de flexibilité, mais complique le respect de l'obligation de rendre compte, puisqu'il est impossible de comparer les dépenses prévues et effectives dans chaque domaine prioritaire (voir **points 18 à 24**).

Recommandation n° 1 – Mieux répondre aux besoins des réfugiés en matière d'infrastructures municipales et de soutien socio-économique

Pour la seconde tranche du budget de la facilité, la Commission devrait:

- a) s'assurer que la facilité permet de mieux répondre aux besoins dans les domaines prioritaires que sont les «*infrastructures municipales*» et le «*soutien socio-économique*»;
- b) reconsidérer la question de savoir si la gestion des migrations doit rester l'un des domaines prioritaires de la facilité;
- c) fixer une dotation indicative pour chaque domaine prioritaire avant les premières dépenses.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 31 décembre 2019.

67. La Commission et les États membres ont rapidement institué les dispositions administratives de la facilité. En outre, la mise en commun efficace des fonds et le choix des mécanismes de mise en œuvre opérés par la Commission, avec un mélange d'instruments et de partenaires chargés d'exécuter de grands projets, ont permis à la facilité d'atteindre son objectif consistant à conclure des contrats pour une valeur de 3 milliards d'euros avant la fin 2017 (voir **points 25 à 29**).

68. L'assistance aurait pu être davantage rationalisée, bien que la Commission ait articulé l'orientation stratégique de la facilité autour d'une évaluation des besoins, d'une gouvernance et d'un cadre de résultats qui sont communs et couvrent les aides humanitaire et non humanitaire. La facilité a soutenu le même type d'activités dans les secteurs de la santé et de l'éducation au moyen de différents instruments. Cela a compliqué la coordination et entraîné l'utilisation en parallèle de diverses structures de gestion pour financer des projets similaires. De plus, des fonds de l'UE dépensés en Turquie en dehors de la facilité ont aussi servi à apporter une aide dans plusieurs domaines prioritaires également soutenus par la facilité (voir **points 31 à 33**).

Recommandation n° 2 – Rationaliser davantage l'aide et améliorer sa complémentarité

Pour la seconde tranche du budget de la facilité, la Commission devrait développer une stratégie commune assortie d'une répartition claire des tâches entre les différents instruments et les États membres de l'UE, afin de renforcer la cohérence et la rationalisation de l'aide.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 31 décembre 2019.

69. L'objectif déclaré de la facilité, à savoir assurer la complémentarité de l'aide, concerne également les liens entre ses volets humanitaire et non humanitaire. Bien que nous ayons recensé plusieurs bons exemples dans le secteur de la santé, où la Commission a soutenu le passage d'une aide humanitaire à une aide au développement plus durable, cette complémentarité n'a pas systématiquement été assurée. Au moment de l'audit, les conditions pour un passage d'une aide humanitaire à une aide au développement n'étaient pas encore réunies pour la plupart des projets audités (voir **points 34 et 35**).

Recommandation n° 3 – Mettre en œuvre une stratégie pour assurer le passage d'une aide humanitaire à une aide au développement

La Commission devrait élaborer et mettre en œuvre une stratégie de transition, avec pour objectif ultime de passer le témoin aux autorités nationales pour les activités humanitaires et non humanitaires.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 31 décembre 2021.

70. Nous avons également constaté que l'efficacité des projets humanitaires financés par la facilité pouvait être améliorée. Premièrement, lors de son examen des propositions de projet, la Commission n'a pas vérifié de façon cohérente et exhaustive si les coûts inscrits au budget étaient raisonnables. Deuxièmement, même s'ils étaient conformes au cadre juridique, les coûts indirects payés aux partenaires chargés de la mise en œuvre de grands projets d'aide en espèces étaient élevés et insuffisamment justifiés; par ailleurs, le niveau des paiements d'avances ne concordait pas avec les sorties de trésorerie des projets (voir ***points 38 à 44***).

Recommandation n° 4 – Améliorer l'efficacité des projets d'aide en espèces

La Commission devrait s'efforcer de rendre les grands projets d'aide en espèces plus efficaces, compte tenu de leur nature et ampleur spécifiques. Pour ce faire, elle devrait notamment:

- a) négocier une réduction du pourcentage de coûts indirects prélevé par le partenaire des Nations unies chargé de la mise en œuvre du filet de sécurité sociale d'urgence;
- b) s'assurer que les frais pour transfert en espèces (pour le filet de sécurité sociale d'urgence) ne soient payés que s'ils sont nécessaires et dûment justifiés;
- c) négocier avec les partenaires une réduction du niveau des préfinancements afin qu'il cadre mieux avec les prévisions de sorties de trésorerie pour les projets.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 31 décembre 2020.

71. L'efficacité des projets dépend aussi de leur mise en œuvre en temps utile. Lorsqu'un projet est retardé, certains coûts, comme les loyers et les salaires, doivent parfois être supportés plus longtemps. La durée de neuf des dix projets audités a dû être prolongée, en

moyenne, de 60 %. La complexité de l'environnement opérationnel était le principal obstacle à la mise en œuvre rapide des projets pour les O(ING) (voir **points 45 et 46**).

Recommandation n° 5 – Chercher, en collaboration avec les autorités turques, à répondre au besoin d'amélioration de l'environnement opérationnel des O(ING)

La Commission devrait engager avec les autorités turques un dialogue politique de haut niveau et une concertation sur les politiques à mener, afin d'améliorer l'environnement opérationnel des O(ING) en Turquie.

Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 31 décembre 2019.

72. La Commission a mis en place des mesures appropriées pour suivre les projets humanitaires et savait parfaitement si ces derniers progressaient comme prévu. La principale limitation a été le refus, par les autorités turques, d'accorder l'accès à la liste originale des bénéficiaires éligibles pour les deux projets d'aide en espèces. De ce fait, ni la Commission ni la Cour n'ont pu suivre les bénéficiaires depuis leur enregistrement jusqu'au paiement pour cette part considérable du volet humanitaire de la facilité (voir **points 49 à 53**).

73. Le cadre de résultats de la facilité a fourni des informations sur les résultats consolidés, mais il comporte certaines faiblesses: les indicateurs agrégés ne comprennent ni valeurs de référence ni valeurs intermédiaires ou valeurs cibles quantifiées. L'information du grand public était limitée et d'une portée ne faisant pas apparaître toute l'ampleur de l'aide fournie par l'UE aux réfugiés en Turquie (voir **point 54**).

Recommandation n° 6 – Renforcer le suivi de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie et améliorer les informations en la matière

La Commission devrait:

- a) insister pour que les autorités turques donnent aux partenaires chargés de la mise en œuvre des projets d'aide en espèces accès à toutes les données sur les bénéficiaires éligibles, afin de renforcer l'obligation de rendre compte et l'efficacité du cadre de suivi de ces projets phares;
- b) améliorer la manière dont le cadre de résultats de la facilité est conçu, notamment en y incorporant des valeurs intermédiaires, des valeurs cibles et des valeurs de référence pour les indicateurs de résultats agrégés;
- c) faire rapport sur les dépenses au titre des instruments de l'UE qui apportent un soutien aux réfugiés en Turquie en dehors de la facilité.

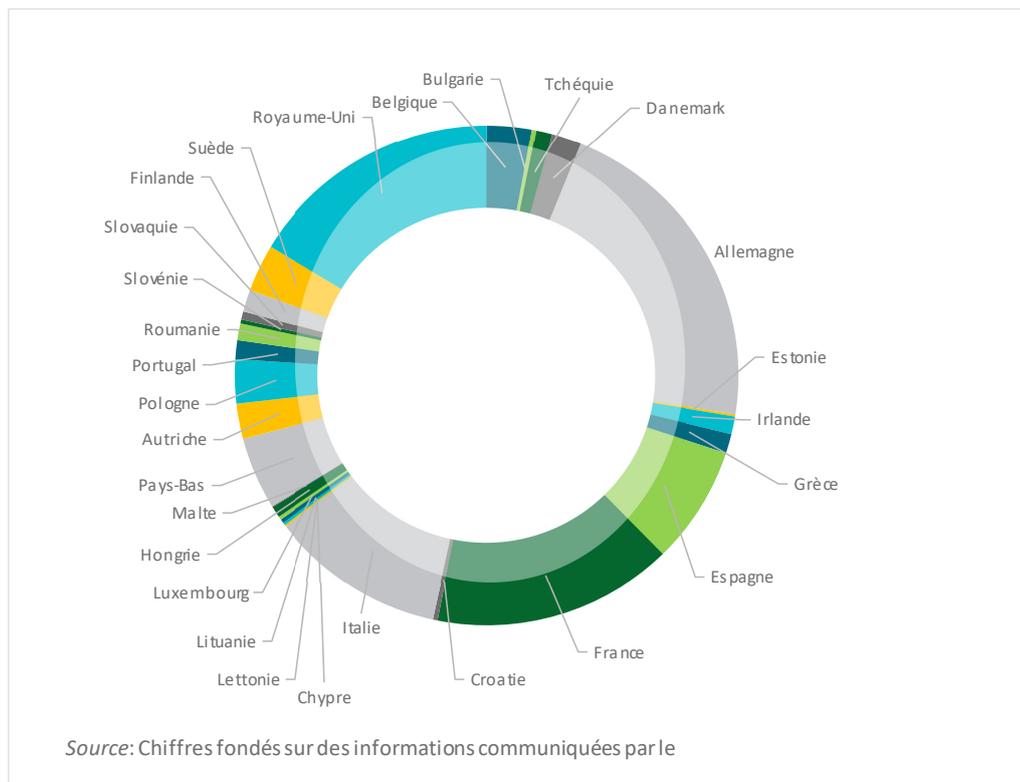
Délai de mise en œuvre de cette recommandation: 31 décembre 2019.

74. Tous les projets humanitaires audités ont aidé des réfugiés à subvenir à leurs principaux besoins en matière d'hébergement, d'alimentation, de santé, d'éducation et de protection. Six des dix projets ont fourni l'ensemble ou la plupart des réalisations prévues. Toutefois, la moitié des projets audités, dont plusieurs étaient toujours en cours, n'avaient pas encore produit les effets attendus tels qu'ils avaient été définis au moment où leur financement avait été approuvé (voir **points 56 à 63**).

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 2 octobre 2018.

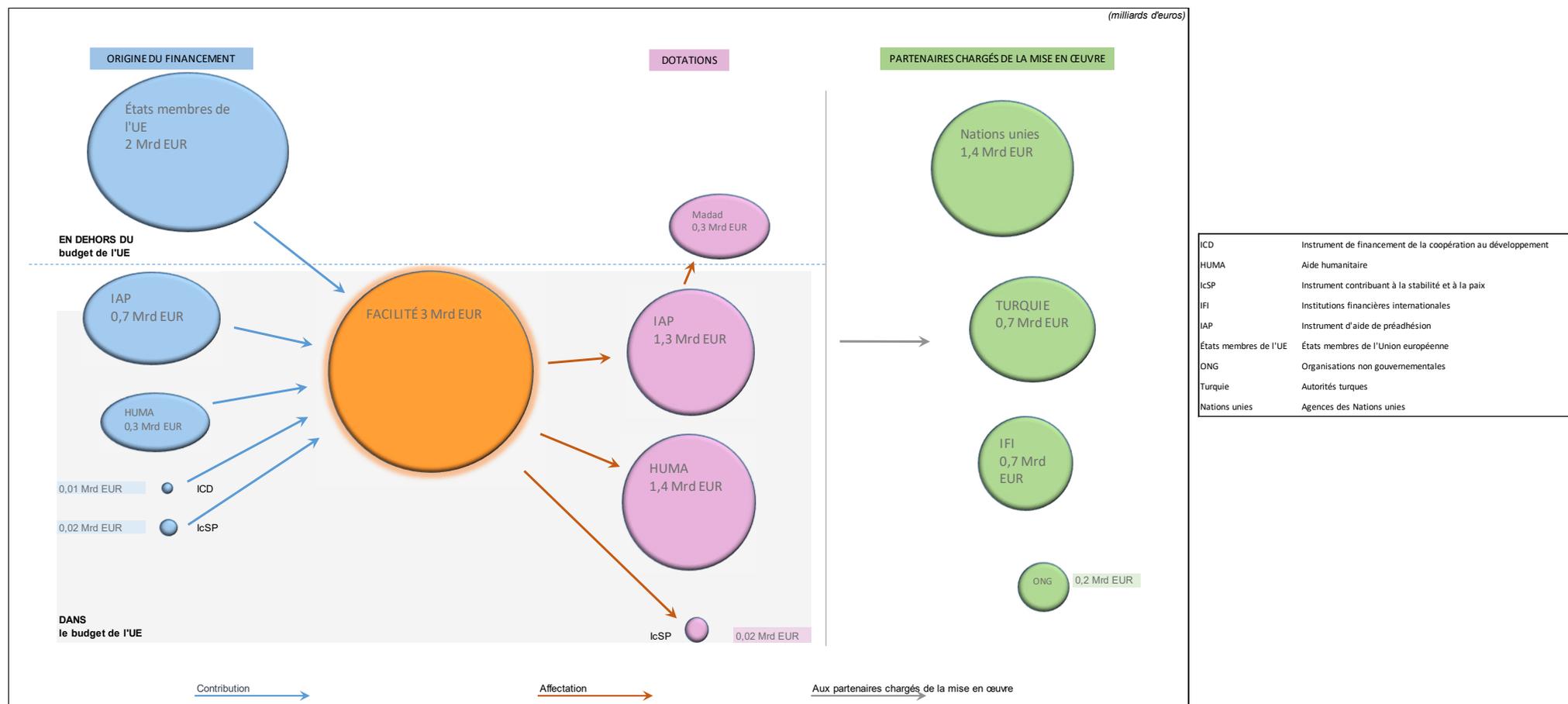
Par la Cour des comptes

Klaus-Heiner LEHNE
Président

ANNEXE I**Contributions nationales à la facilité en faveur des réfugiés en Turquie**

Contributions nationales à la facilité en faveur des réfugiés en Turquie (en millions d'euros)			
Belgique	57,6	Lituanie	5,2
Bulgarie	5,9	Luxembourg	4,3
Tchéquie	20,4	Hongrie	14,7
Danemark	38,4	Malte	1,1
Allemagne	427,5	Pays-Bas	93,9
Estonie	2,8	Autriche	45,6
Irlande	22,9	Pologne	57,0
Grèce	25,1	Portugal	24,4
Espagne	152,8	Roumanie	21,6
France	309,2	Slovénie	5,2
Croatie	5,9	Slovaquie	10,5
Italie	224,9	Finlande	28,4
Chypre	2,3	Suède	61,3
Lettonie	3,5	Royaume-Uni	327,6

Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations communiquées par le Conseil de l'Union européenne.

ANNEXE II**La facilité en faveur des réfugiés en Turquie: un mécanisme de coordination**

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

Vue d'ensemble des projets humanitaires audités

N°	Intitulé du projet	Secteur	Type de partenaire	Informations financières (millions d'euros)					Calendrier			
				Montant alloué (euros)	Montant ayant fait l'objet de contrats (a) (euros)	Montant révisé ayant fait l'objet de contrats (b) (euros)	Différence (b-a) (euros)	Montant versé (euros)	Date de début	Date de fin initialement prévue	Date de fin reportée	Différence (mois)
1	Le filet de sécurité sociale d'urgence est un système de transfert de liquidités à usages multiples destiné à répondre aux besoins quotidiens des réfugiés en Turquie	Besoins fondamentaux	Agence des Nations unies	348,0	348,0	348,0	-	278,4	1.9.16	31.12.17	31.8.18	8
2	Fourniture d'une protection et de solutions durables aux réfugiés et aux demandeurs d'asile en Turquie	Protection	Agence des Nations unies	43,3	35,0	43,3	8,3	34,6	1.8.16	31.7.17	31.7.18	12
3	Transferts conditionnels d'espèces en faveur de l'éducation dans le but d'accroître le taux de scolarisation et d'améliorer la fréquentation scolaire des enfants réfugiés	Éducation – Protection	Agence des Nations unies	34,0	34,0	34,0	-	27,2	1.3.17	28.2.18	31.7.18	5
4	Soutien à des services de soins adaptés et tenant compte des spécificités culturelles en faveur des réfugiés syriens	Santé	Agence des Nations unies	10,0	10,0	10,0	-	8,0	1.3.17	31.12.17	31.3.18	3
5	Fourniture des soins vitaux de santé primaires aux populations les plus vulnérables et renforcement de leur capacité de résilience par des soins de santé mentale et un soutien psychologique, des actions de rééducation et une protection aux survivants ayant subi des violences à caractère sexiste	Santé – Protection	OING	2,4	8,0	2,4	-5,6	2,4	1.4.17	31.12.17	31.5.18	5
6	Facilitation de l'accès des réfugiés à des services de santé et d'aide psychosociale	Santé	OING	3,0	3,0	3,0	-	2,4	1.4.17	31.12.17	30.6.18	6
7	Aide humanitaire d'urgence en faveur des réfugiés syriens en Turquie	Éducation – Protection	OING	3,0	3,0	3,0	-	2,4	1.9.16	30.8.17	31.5.18	9
8	Atténuation des principaux risques en matière de protection de la population de réfugiés grâce à des mesures ciblées de sensibilisation et de renforcement des systèmes d'orientation et à la fourniture d'une aide spécialisée en matière de protection	Protection	OING	3,7	4,6	3,7	-0,9	3,7	1.4.17	30.4.18	31.1.19	9
9	Un mécanisme de réaction multisectoriel associant plusieurs parties prenantes améliore l'accès à des services de qualité et inclusifs pour les réfugiés syriens et non syriens les plus vulnérables, y compris les personnes handicapées en Turquie (Izmir et Istanbul)	Santé	OING	2,0	2,5	2,0	-0,5	2,0	1.9.16	31.8.17	31.1.18	5
10	Aide aux femmes et aux jeunes filles réfugiées les plus vulnérables pour l'accès aux services de santé sexuelle et génésique et aux services aux victimes de violences à caractère sexuel et sexiste	Santé – Protection	Agence des Nations unies	9,0	9,0	9,0	-	7,2	1.8.16	31.12.17	31.12.17	-

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par la Commission (avril 2018).

ANNEXE III B**Performance des projets audités**

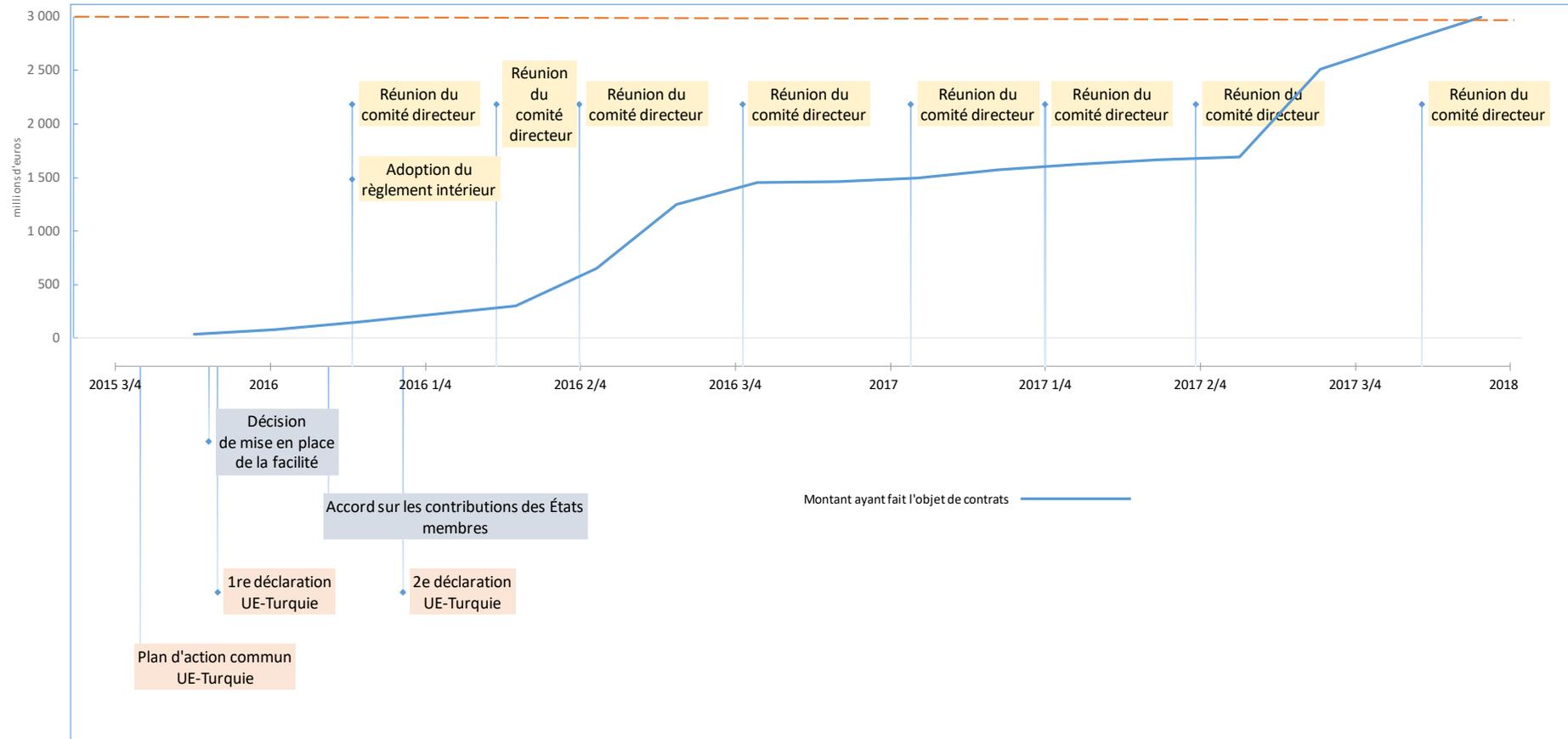
Intitulé du projet	Secteur	Type de partenaire	Conception		Mise en œuvre		Efficacité		Stratégie de transition / de sortie
			Pertinence	Dans les délais	Situation budgétaire	Réalisations obtenues	Effets produits		
Le filet de sécurité sociale d'urgence est un système de transfert de liquidités à usages multiples destiné à répondre aux besoins quotidiens des réfugiés en Turquie	Besoins fondamentaux	Agence des Nations unies							
Fourniture d'une protection et de solutions durables aux réfugiés et aux demandeurs d'asile en Turquie (résultat 1: exercice de vérification)	Protection	Agence des Nations unies							Sans objet
Fourniture d'une protection et de solutions durables aux réfugiés et aux demandeurs d'asile en Turquie (résultats 2 à 4: activités d'enregistrement et de protection)									
Transferts conditionnels d'espèces en faveur de l'éducation dans le but d'accroître le taux de scolarisation et d'améliorer la fréquentation scolaire des enfants réfugiés	Éducation – Protection	Agence des Nations unies					n.d.		
Soutien à des services de soins adaptés et tenant compte des spécificités culturelles en faveur des réfugiés syriens	Santé	Agence des Nations unies							
Fourniture des soins vitaux de santé primaires aux populations les plus vulnérables et renforcement de leur capacité de résilience par des soins de santé mentale et un soutien psychologique, des actions de rééducation et une protection aux survivants ayant subi des violences à caractère sexiste	Santé – Protection	OING							
Facilitation de l'accès des réfugiés à des services de santé et d'aide psychosociale	Santé	OING							
Aide humanitaire d'urgence en faveur des réfugiés syriens en Turquie	Éducation – Protection	OING							
Atténuation des principaux risques en matière de protection de la population de réfugiés grâce à des mesures ciblées de sensibilisation et de renforcement des systèmes d'orientation et à la fourniture d'une aide spécialisée en matière de protection	Protection	OING							
Un mécanisme de réaction multisectoriel associant plusieurs parties prenantes améliore l'accès à des services de qualité et inclusifs pour les réfugiés syriens et non syriens les plus vulnérables, y compris les personnes handicapées en Turquie (Izmir et Istanbul)	Santé	OING							
Aide aux femmes et aux jeunes filles réfugiées les plus vulnérables pour l'accès aux services de santé sexuelle et génésique et aux services aux victimes de violences à caractère sexuel et sexiste	Santé – Protection	Agence des Nations unies							

Pertinence	Calendrier	Situation budgétaire	Réalisations	Effets	Transition
Satisfaisante	Pas de prolongation	Consommation supérieure à 80 %	Intégralement obtenues	Intégralement obtenus	Totalement terminée
Satisfaisante dans l'ensemble	Délai prolongé, sans impact sur les activités	Sans objet	Obtenues dans l'ensemble	Obtenus dans l'ensemble	Convenue
Insatisfaisante dans l'ensemble	Sans objet	Faible consommation budgétaire	Non obtenues dans l'ensemble	Non obtenus dans l'ensemble	Fait l'objet de discussions
Insatisfaisante	Délai prolongé, avec impact sur les activités	Apport d'un financement supplémentaire	Non obtenues	Non obtenus	Plans non établis

Source: Cour des comptes européenne.

ANNEXE IV**Liste des entretiens d'audit effectués en Turquie en 2018**

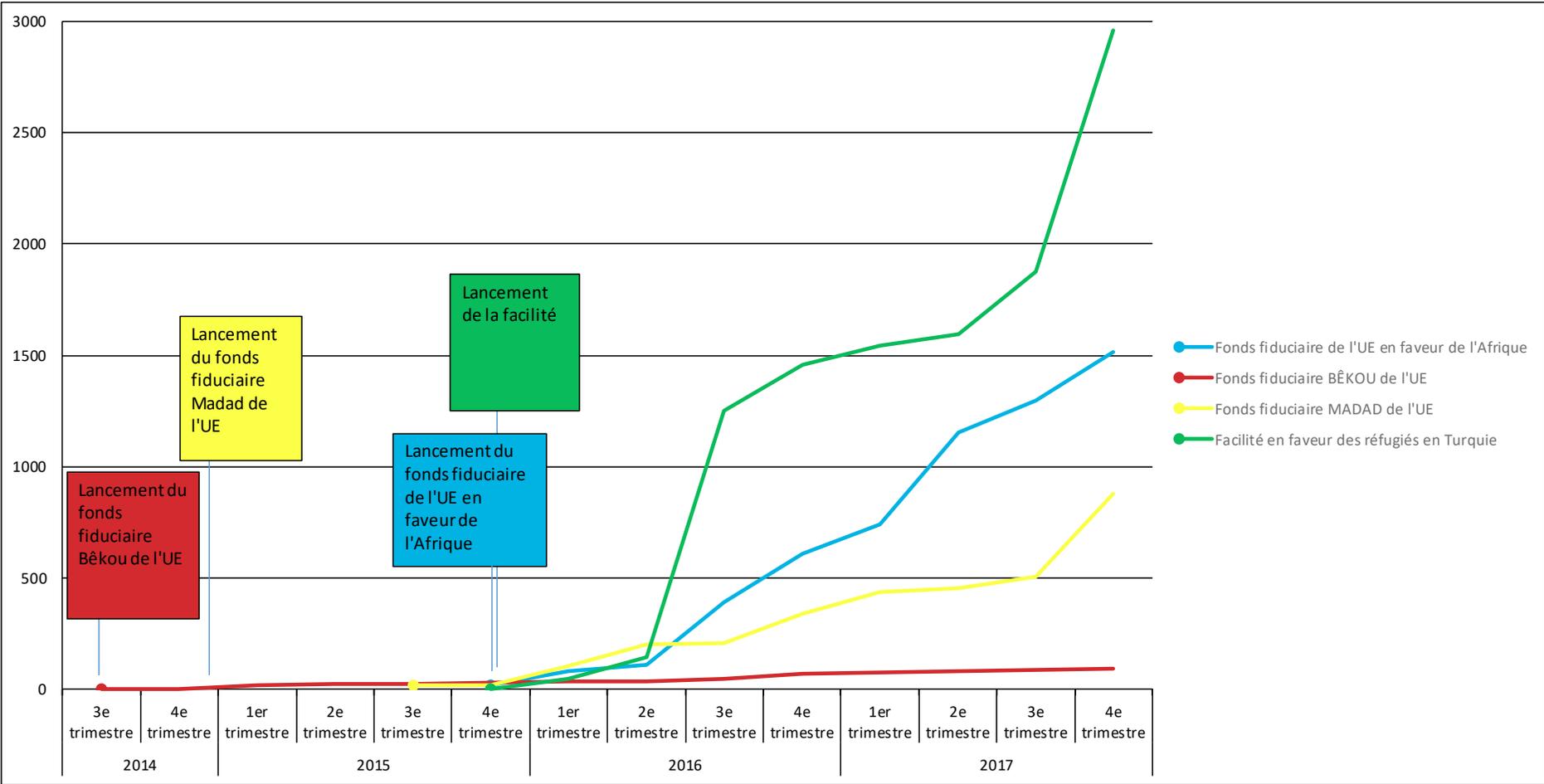
Visites	Dénomination de l'entité visitée
22 janvier	Délégation de l'UE, Ambassadeur, bureau de la DG ECHO
22 janvier	Programme alimentaire mondial (PAM)
23 janvier	Cellule de gestion commune du filet de sécurité sociale d'urgence
23 janvier	Organisation mondiale de la santé (OMS)
23 janvier	Ministère (turc) de la santé
24 janvier	Ministère (turc) de la famille et des affaires sociales
24 janvier	Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP)
24 janvier	Ministère (turc) de l'intérieur, direction générale de la gestion des migrations
24 janvier	<i>International Medical Corps</i>
24 janvier	Ministère (turc) de l'éducation nationale
25 janvier	Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR des Nations unies)
25 janvier	Banque de développement <i>Kreditanstalt für Wiederaufbau</i>
25 janvier	Banque mondiale
25 janvier	Présidence de la gestion des catastrophes et des urgences (AFAD)
25 janvier	Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF)
25 janvier	Handicap International
25 janvier	Fonds des Nations unies pour la population (FNUAP)
25 janvier	Bureau de la DG ECHO à Istanbul
26 janvier	Bénéficiaires des TCEE et du filet de sécurité sociale d'urgence
26 janvier	Fondation d'assistance sociale et de solidarité
26 janvier	Médecins du Monde
26 janvier	Organisation mondiale de la santé (OMS)
29 janvier	Centre de services du Croissant-Rouge Turc
29 janvier	Haut-Commissaire des Nations unies pour les réfugiés (HCR des Nations unies)
29 janvier	Fondation d'assistance sociale et de solidarité
30 janvier	Bénéficiaires des TCEE et du filet de sécurité sociale d'urgence
30 janvier	Coopérative pour l'assistance et le secours partout
30 janvier	Bureau de la DG ECHO à Gaziantep

Dates et événements majeurs liés à la facilité

Source: Cour des comptes européenne.

ANNEXE VI

Rythme de passation des contrats: comparaison entre la facilité et les fonds fiduciaires de l'UE (en millions d'euros)



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

Complexité de l'aide apportée par l'UE aux réfugiés en Turquie: l'exemple du secteur de l'éducation

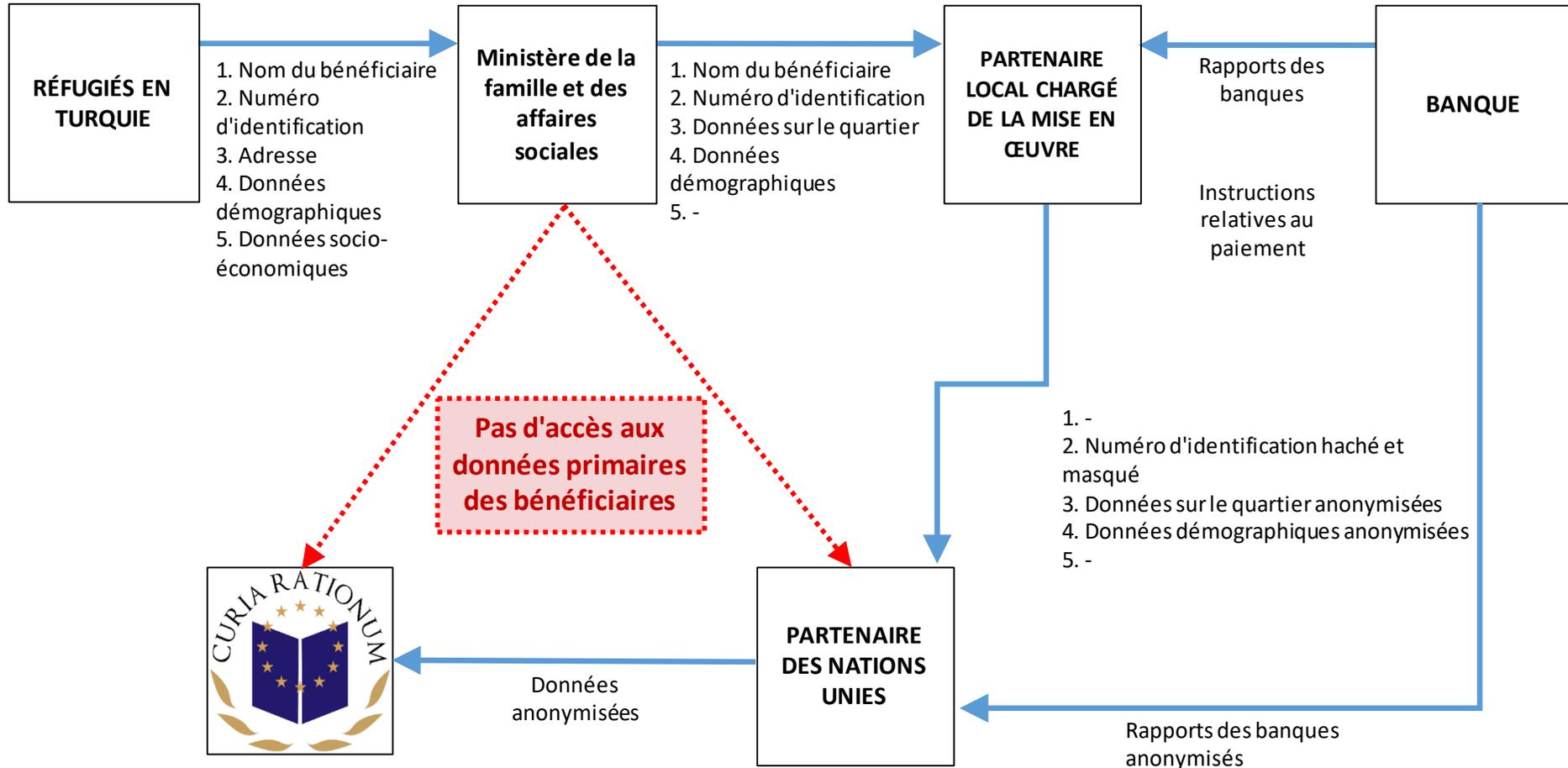
Source du financement	Instrument	Éducation non formelle	Adaptation aux conditions hivernales et bons pour répondre aux besoins fondamentaux	Protection de l'enfance	Transferts conditionnels d'espèces pour les dépenses d'éducation	Transport scolaire par autobus	Formation et engagement de professeurs	Cours de langue turque	Petite enfance	Formations supérieure et professionnelle	Infrastructures scolaires	Matériel et mobilier scolaires	Énergie durable pour les écoles	Autres (par exemple, appui institutionnel)
Facilité en faveur des réfugiés en Turquie	DG ECHO (dans le cadre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie)	● ●	● ●	●	●	●								
	Fonds fiduciaire MADAD de l'UE (dans le cadre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie)	●		● ●	●	● ●	● ●	● ● ●	●	● ● ● ●	● ●	● ●	●	● ●
	IAP (dans le cadre de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie)	●		●		●	●	●			● ● ●	● ●		●
Financement de l'UE (en dehors de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie)	Fonds MADAD (en dehors de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie)	●		●			●	●			●			●
	IAP (en dehors de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie)			●			●			●				●
États membres de l'UE (en dehors de la facilité en faveur des réfugiés en Turquie)	Exemple de l'Allemagne	●		● ●			● ● ●	●		●	●	●		●

- Ministère de l'éducation nationale
- UNICEF
- HCR des Nations unies
- Banque mondiale
- KfW
- Concern Worldwide
- DAAD
- Spark
- OIM
- GIZ

Source: Cour des comptes européenne.

ANNEXE VIII

Flux de données relatives aux bénéficiaires du filet de sécurité sociale d'urgence et limitations de l'accès aux données



Source: Cour des comptes européenne.

RÉPONSES DE LA COMMISSION AU RAPPORT SPÉCIAL DE LA COUR DES COMPTES EUROPÉENNE

«LA FACILITÉ EN FAVEUR DES RÉFUGIÉS EN TURQUIE: UNE AIDE UTILE, MAIS DES AMÉLIORATIONS DOIVENT ÊTRE APPORTÉES POUR OPTIMISER L'UTILISATION DES FONDS»

SYNTHÈSE

III. La facilité est au cœur de la déclaration UE-Turquie de mars 2016. La déclaration UE-Turquie a joué un rôle déterminant dans la résolution de la crise migratoire aiguë qui a mis l'Union européenne à rude épreuve à la fin de l'année 2015 et au début de l'année 2016. Après l'accord intervenu sur la déclaration UE-Turquie, le flux de réfugiés arrivant sur les îles grecques a cessé presque du jour au lendemain et le nombre de décès survenus lors de traversées irrégulières a chuté de plus de 95 %.

La facilité est le seul élément de la déclaration à avoir été immédiatement opérationnel et à avoir donné des résultats constants au cours des deux dernières années, confirmant ainsi la capacité de l'Union européenne à tenir ses engagements, tangible et visible tant pour les acteurs politiques que pour la population en général. Au cours des deux dernières années, la facilité est devenue l'initiative phare de l'Union européenne et un modèle pour la mise en œuvre d'une aide coordonnée de la part de l'Union dans le cadre de sa politique migratoire en cours d'élaboration.

La facilité a permis de mobiliser rapidement 3 milliards d'EUR d'aide de l'Union et des États membres en faveur des réfugiés en Turquie grâce à l'utilisation coordonnée des instruments existants de l'Union européenne. Dans une période instable sur le plan politique, qui a notamment été marquée par une tentative infructueuse de coup d'État en Turquie, 3 milliards d'EUR ont été engagés et contractés et près de 2 milliards d'EUR ont été décaissés sur une période de 20 mois, dans le respect intégral du cadre juridique et procédural de l'Union.

La Commission tient à souligner que la plupart des projets ont atteint les résultats escomptés. Le principal projet, à savoir le filet de sécurité sociale d'urgence (Emergency Social Safety Net – ESSN), qui représente 76 % des fonds alloués, a atteint ses objectifs de manière satisfaisante. La Commission relève par ailleurs que seuls deux projets ont pris fin au cours de la période audité, étant donné que la durée de la plupart des projets a dû être prolongée, principalement en raison du contexte très difficile.

IV. La Commission fait observer que ces deux domaines prioritaires ont bien été programmés et que les interventions en matière d'infrastructures municipales n'ont pas pu avoir lieu car les projets effectivement présentés par la Turquie en vue d'un financement n'étaient pas suffisamment aboutis.

V. La Commission considère que le soutien à des types d'activités similaires par l'utilisation d'instruments parallèles a permis d'assurer la complémentarité et n'a entraîné ni double emploi ni chevauchement. Il a en outre permis à la Commission d'accélérer ses réponses, étant donné que les divers instruments ont été mobilisés à des moments différents.

La facilité est un mécanisme de coordination qui vise à coordonner la mobilisation du budget de l'Union et des ressources des États membres *et* prévoit la mobilisation *en parallèle* des instruments existants.

VI. La Commission tient à souligner l'existence d'autres exemples de complémentarité: dans l'enseignement, la mobilisation de la subvention directe en faveur du ministère de l'éducation nationale s'est faite en complémentarité avec les transferts conditionnels en espèces pour les dépenses d'éducation. Dans ce secteur, le soutien apporté à l'éducation formelle était essentiellement destiné à éliminer les obstacles économiques entravant l'accès à l'école et à élaborer des programmes alternatifs pour les enfants non scolarisés.

Dans le secteur de la santé, les efforts de coordination ont abouti à l'intégration progressive des cliniques gérées par les OING dans le système de centres de santé pour migrants dirigé par le ministère de la santé.

Dans le cadre de la seconde tranche, la transition du filet de sécurité sociale d'urgence devrait être complétée par un soutien socio-économique sur mesure à la suite d'un profilage global des bénéficiaires du filet.

VII. La Commission tient à souligner qu'à la suite d'une recommandation de la Cour des comptes européenne dans un précédent rapport d'audit, les budgets sont désormais systématiquement analysés lors de l'évaluation des propositions.

Depuis la fin de 2017, cette évaluation figure de manière adéquate dans le tableau de bord obligatoire à remplir avant l'octroi de toute subvention. Les projets sélectionnés aux fins du présent rapport ont bénéficié d'un financement avant la fin de 2017.

La Commission est liée par les dispositions de l'ACFA en vigueur¹, qui établissent des niveaux clairs pour le préfinancement et les coûts indirects, qui peuvent aller jusqu'à 7 %. Toutefois, l'agence des Nations unies ayant globalement réduit de 7 % à 6,5 % ses coûts indirects pour les dépenses d'appui, ces coûts indirects ont également été réduits pour le deuxième accord sur le filet de sécurité sociale d'urgence. La Commission continue d'exhorter ses partenaires à baisser le niveau des coûts indirects pour les opérations d'aide en espèces de grande ampleur, mais une réduction n'est possible que si le partenaire y consent.

VIII. Étant donné que la Commission ne peut pas conclure de contrat directement avec une entité publique, le lien contractuel se fait entre la Commission et l'organisation internationale, conformément à l'ACFA. Par conséquent, les données ne sont pas partagées directement avec la Commission, mais par l'intermédiaire du partenaire, à des fins de suivi.

La Commission reconnaît que les partenaires n'ont pas eu pleinement accès aux données relatives aux bénéficiaires en raison des contraintes juridiques liées à la législation sur la protection des données. Toutefois, ils ont mis en place les systèmes les plus solides possible compte tenu de ces contraintes.

Pour le filet de sécurité sociale d'urgence, le programme d'aide en espèces, les données partagées avec les partenaires par l'intermédiaire du partenaire local chargé de la mise en œuvre permettent de réaliser des contrôles rigoureux.

Enfin, les partenaires et la Commission continuent de plaider auprès des autorités turques en faveur d'un meilleur accès aux données. Des progrès ont été accomplis dans ce domaine au cours des derniers mois, les partenaires ayant notamment bénéficié d'un accès à la plateforme financière.

IX. Les indicateurs et les valeurs cibles sont en cours de finalisation et l'information du grand public était limitée car le suivi de la facilité se trouvait encore dans sa phase pilote.

Le cadre juridique de la facilité impose uniquement à la Commission de rendre compte des résultats de la facilité. La Commission utilise d'autres outils pour établir des rapports sur son aide globale en faveur de la Turquie.

X. Il est important de tenir compte de l'ambition, de la complexité et de l'ampleur sans précédent des projets. Des ajustements du calendrier, du budget ou des réalisations/résultats sont des adaptations nécessaires pour atteindre les objectifs.

¹ ACFA: Accord-cadre financier et administratif, conclu entre la Communauté européenne et les Nations unies en 2003.

Le principal projet, à savoir le filet de sécurité sociale d'urgence, qui représente 76 % des fonds alloués, a atteint ses objectifs de manière satisfaisante. L'expansion rapide de ce projet et son efficacité à atteindre la population restent sans précédent.

XI. La Commission accepte l'ensemble des recommandations.

Quatrième tiret: Si le filet de sécurité sociale d'urgence et les transferts conditionnels en espèces pour les dépenses d'éducation (TCEE) présentent déjà un excellent rapport coût-efficacité du point de vue des normes humanitaires, la Commission négociera avec ses partenaires les coûts indirects les plus bas possible [voir le point VII ci-dessus et la recommandation n° 4, point a)].

Cinquième tiret: La Commission poursuivra ses discussions avec les autorités turques pour améliorer l'environnement opérationnel des O(I)NG en Turquie.

INTRODUCTION

7. La Commission tient à souligner que la facilité se compose de deux tranches, qui doivent être programmées et engagées respectivement pour les périodes 2016-2017 et 2018-2020. Ainsi, lors de l'évaluation des stratégies de la facilité en matière de transition et de sortie, il y a lieu de tenir compte de l'existence de la deuxième tranche.

10. La Commission fait remarquer que les membres du Parlement européen sont invités aux réunions du comité directeur et qu'ils y assistent régulièrement, ce qui renforce le respect de l'obligation de rendre des comptes pour la facilité.

OBSERVATIONS

19.

c) La Commission fait remarquer que les besoins des réfugiés d'autres nationalités ont été pris en considération dans les deux volets de la facilité selon une approche «par réfugié», non discriminatoire à l'égard des différentes nationalités/origines.

Encadré 1 – Le filet de sécurité sociale d'urgence: un projet innovant conçu pour répondre aux besoins des réfugiés

La Commission tient à souligner la nature innovante et ambitieuse du filet de sécurité sociale d'urgence, qui compte déjà plus de 1,3 million de bénéficiaires et a donc atteint ses objectifs de manière satisfaisante.

28.

a) La Commission tient à confirmer que les projets concernés ont fait l'objet d'un contrat conformément au cadre juridique en vigueur.

32. La Commission considère que le soutien à des types d'activités similaires par l'utilisation d'instruments parallèles a permis d'assurer la complémentarité et n'a entraîné ni double emploi ni chevauchement. Il a également permis à la Commission d'accélérer ses réponses, étant donné que divers instruments ont été mobilisés à des moments différents, ce qui revêt une importance capitale pour les interventions en situation d'urgence.

En outre, l'utilisation d'instruments différents avec différents partenaires chargés de la mise en œuvre pour des activités similaires exercées dans les mêmes secteurs et poursuivant le même objectif tient de la vraie nature de la facilité, qui est un mécanisme de coordination de plusieurs instruments de l'Union européenne.

Encadré 3 – Exemples d'activités similaires financées au moyen de différents instruments

Éducation

La Commission tient à souligner le fait que, malgré la complexité de la gestion et de la coordination, il n'y a eu aucun cas de chevauchement ou de double emploi.

Protection

Premier tiret: La Commission estime que l'exemple cité par la Cour souligne en réalité l'efficacité du mécanisme de coordination. Au lieu d'avoir un projet qui bénéficie d'un double financement, les services de la Commission ont travaillé en étroite collaboration pour faire en sorte que le financement approprié soit mis à la disposition du partenaire pour le type d'activités approprié.

Second tiret: Conformément au mandat de la facilité, son cadre de résultats couvre exclusivement les projets financés par la facilité.

33. La Commission tient à souligner que le soutien à des types d'activités similaires par l'utilisation d'instruments parallèles a permis d'assurer la complémentarité et n'a entraîné ni double emploi ni chevauchement. Il a en outre permis à la Commission d'accélérer ses réponses, étant donné que les divers instruments ont été mobilisés à des moments différents.

La facilité est un mécanisme de coordination qui vise à coordonner la mobilisation du budget de l'Union et des ressources des États membres *et* prévoit la mobilisation *en parallèle* des instruments existants. Le rapport n'a constaté aucun cas de double emploi ni de chevauchement, ce qui amène la Commission à conclure que la coordination de la facilité était efficace.

34. La Commission s'est efforcée de garantir une complémentarité maximale dans tous les secteurs. Outre le secteur de la santé, on peut citer comme exemple la mobilisation de la subvention directe dans le domaine de l'éducation par la DG NEAR avec les transferts conditionnels en espèces pour les dépenses d'éducation par la DG ECHO.

La conception de plans communs de mise en œuvre aurait été très longue et aurait porté atteinte à l'objectif de mobilisation rapide des ressources. La situation en Turquie en 2016 et les énormes lacunes dans la gestion de la crise imposaient de mettre l'accent sur la rapidité dans l'obtention de résultats plutôt que sur le processus.

La Commission se penchera sur l'amélioration de la complémentarité et de la cohérence de l'aide humanitaire et non humanitaire.

35. La Commission souhaite insister sur les éléments suivants:

i) la transition et la sortie de l'aide humanitaire sont pleinement intégrées à la stratégie de la seconde tranche de la facilité. Ces aspects sont principalement examinés au niveau de la politique/du secteur et non au niveau du projet. La Commission a agi sur la base de l'engagement pris dans la déclaration UE-Turquie du 18 mars 2016, qui a été honoré par le Conseil en juin 2018, selon lequel il y aurait une deuxième tranche et, dès lors, une période de mise en œuvre au-delà de 2018;

ii) le cadre de gestion est un document de planification interne qui vise à faciliter le suivi de la mise en œuvre. À ce titre, il s'agit d'un document évolutif, appelé à être ajusté en fonction de l'évolution de la situation sur le terrain. Le cadre de gestion met clairement en évidence les risques contextuels qui pourraient compromettre la mise en œuvre et la transition. Un grand nombre de ces risques se sont effectivement concrétisés, retardant ce processus, malgré les mesures d'atténuation prises par la Commission et ses partenaires;

iii) la transition n'est possible que lorsque les projets ont atteint un degré de maturité suffisant. Pour la plupart des projets, ce n'était pas le cas durant les 18 premiers mois, ceux-ci étant juste sur le point d'être déployés. Ce qui précède vaut en particulier pour les projets phares.

Encadré 4 – Exemples de bonnes et de mauvaises stratégies de transition pour les projets

Cinquième alinéa: Le filet de sécurité sociale d'urgence est financé jusqu'au début de l'année 2019 (en fonction du déploiement et du taux de change). La transition nécessite que le projet ait atteint un certain degré de maturité et que les acteurs qui seront associés à la transmission disposent d'un certain niveau de capacité. Une transition précoce ferait peser le risque d'une sortie désordonnée, avec d'éventuelles ruptures dans la fourniture de l'aide. Les discussions sur la transition et la sortie sont en cours et sont programmées dans le cadre de FRIT II.

38.

a) À la suite d'un récent rapport d'audit, la Commission a pris des mesures pour veiller à ce que l'analyse des coûts budgétisés se fasse de façon cohérente et globale pour toutes les propositions de projets. Outre le tableau de bord obligatoire, le formulaire unique comporte, depuis la fin de 2017, un nouveau champ dans lequel les coûts directs du projet sont ventilés entre dépenses opérationnelles et dépenses d'appui. Les projets sélectionnés aux fins du présent rapport ont bénéficié d'un financement avant la fin de 2017.

b) La Commission tient à souligner que le coût par bénéficiaire dans la plupart des projets dépend particulièrement du contexte et du cas. Par conséquent, l'analyse des coûts et l'utilisation de critères de référence quantitatifs se révèlent difficiles, et une analyse comparative entre les propositions peut ne pas toujours être pertinente en raison de la nature et de l'évolution du service fourni, des obstacles administratifs imposés et de la transformation du modèle économique.

La Commission reconnaît qu'il est difficile de fixer des niveaux de référence pour les budgets.

Les experts sur le terrain et les responsables géographiques évaluent de manière concise le rapport coût/efficacité des projets.

Dans la mesure où chaque projet est fondé sur une évaluation spécifique des besoins qui est circonscrite dans le temps et l'espace, la Commission effectue des évaluations par projet, mais une analyse comparative entre les propositions peut ne pas toujours être pertinente.

Encadré 5 – Exemples de cas d'évaluation insuffisante du caractère raisonnable des coûts

Premier alinéa: Voir la réponse au point 38 a).

Deuxième alinéa: Pour ce projet précis, le coût par bénéficiaire ne peut pas être comparé entre les subventions, dans la mesure où les services fournis ont été très différents. La nature des services fournis initialement a évolué, passant de services de soins de santé primaires pour un nombre important de bénéficiaires, à des soins postopératoires et de rééducation physique pour un nombre plus réduit de bénéficiaires.

Le modèle économique diffère également d'un projet à un autre: dans ce cas, le modèle du partenaire, qui consistait à intégrer à la fois des services de soins de santé primaires et secondaires dans les mêmes installations, a permis de réduire certaines dépenses d'appui, tandis que d'autres projets dans le domaine de la santé soutenaient différentes installations, adaptées à différents services de soins de santé, ce qui entraînait des dépenses d'appui plus élevées.

40. La Commission est tenue au respect des dispositions de l'ACFA en ce qui concerne le niveau de détail qu'elle peut exiger de ses partenaires. La modification des conditions de l'ACFA est soumise à l'accord de ses partenaires et ne peut être imposée unilatéralement par la Commission. La Commission a cependant insisté pour pouvoir extraire une plus grande quantité d'informations, notamment en ce qui concerne les transferts vers les partenaires chargés de la mise en œuvre. C'est ce qui a été fait dans le cadre des descriptions narratives des coûts.

Il convient également de noter que les projets humanitaires mis en œuvre par les Nations unies le sont dans le cadre d'une gestion indirecte à la suite d'une évaluation des piliers.

42. Le filet de sécurité sociale d'urgence a servi de référence interne, et les questions clés soulevées au cours des négociations relatives à son adoption ont alimenté la rédaction de la note d'orientation de la Commission sur les transferts monétaires, qui a été utilisée, à des degrés divers, dans tous les programmes ultérieurs d'aide en espèces de grande ampleur. Le contexte de la Turquie est très spécifique, notamment par l'ampleur de ses opérations, qui dépassent de loin le seuil de 10 millions d'EUR visé dans la note d'orientation concernant les transferts monétaires de grande ampleur.

43. Dans la plupart des projets humanitaires et de développement à travers le monde, la contribution apportée par les gouvernements nationaux dans le cadre de leurs systèmes existants n'est pas mesurée au regard du budget des projets spécifiques, mais considérée comme faisant partie de l'infrastructure disponible pour la mise en œuvre des projets.

En matière de transition, les contributions du gouvernement national et la prise en charge des coûts sont les bienvenues. Il ne faut pas mettre en cause les contributions des donateurs.

44.

a) La Commission s'efforcera de réduire les coûts indirects pour les projets d'aide en espèces, comme elle le prévoit déjà dans la note d'orientation sur les transferts monétaires [voir également le point VII de la synthèse et la recommandation n° 4, point a)].

La Commission a négocié avec le partenaire le niveau des coûts indirects pour ce projet, comme en atteste la documentation correspondante. Elle ne peut toutefois pas l'imposer unilatéralement. Comme les dispositions de l'ACFA précisent que le niveau des coûts indirects peut atteindre jusqu'à 7 %, et que les règles internes du partenaire, qui ne peuvent être modifiées que par son conseil exécutif, prévoient que les coûts indirects devraient être fixés à 7 % et à 6,5 % à partir de la fin de 2017, il y avait peu de marge de négociation.

b) Il convient de souligner la valeur ajoutée du partenariat local, qui constituait une condition indispensable à la réussite du projet. La plateforme mise au point par les partenaires locaux garantit des aspects critiques liés à l'obligation de rendre des comptes à la population concernée, permettant de suivre les bénéficiaires et de les informer en temps utile. Il s'agit également de l'outil utilisé afin de fournir aux bénéficiaires des informations sur leur situation spécifique lorsque des anomalies concernant le paiement sont détectées.

Le prélèvement d'un pourcentage des frais liés à la plateforme par le partenaire chargé de la gestion de celle-ci est pratique courante pour les programmes de transferts monétaires associant une agence des Nations unies. Si les mêmes frais étaient mis à la charge du programme TCEE, cela entraînerait un double financement: ces frais n'ont pas été inclus dans le programme TCEE précisément car la Commission n'accepterait pas de payer deux fois le même service.

c) Tout a été mis en œuvre pour négocier des niveaux de préfinancement moins élevés, mais les partenaires n'ont pas accepté cette réduction, qui ne peut leur être imposée de manière unilatérale. La Commission est en effet liée par les dispositions de l'ACFA.

45. La Commission tient à rappeler l'importance de la flexibilité dans la mise en œuvre des projets, pour permettre aux partenaires de mener les actions sur le terrain en dépit des difficultés juridiques/administratives ou opérationnelles qui peuvent survenir. Les prolongations de durée sans coût supplémentaire ne sont pas nécessairement des retards en soi, mais un mécanisme permettant d'assurer et d'adapter la mise en œuvre des projets dans des situations souvent défavorables et difficiles. Sans ces prolongations, la réalisation des objectifs risque d'être sérieusement entravée, ce qui peut entraîner un gaspillage de ressources, c'est-à-dire un défaut d'efficacité.

La prolongation de la durée d'un projet n'a pas systématiquement d'incidence sur l'efficacité de celui-ci pas plus qu'elle ne réduit automatiquement les fonds disponibles pour les bénéficiaires finals. En ce qui concerne les projets audités dont la durée a été prolongée, cette prolongation a fait

l'objet d'un suivi rigoureux. Ces prolongations ont un effet neutre, voire positif, sur l'efficacité des projets.

D'une manière générale, le surcoût administratif occasionné par une prolongation sans coût supplémentaire est marginal par rapport aux bénéfices obtenus du fait que le partenaire dispose de plus de temps pour mettre en œuvre ses activités dans ces circonstances difficiles, où, souvent, il n'a pas de prise sur les obstacles rencontrés. De plus, une prolongation de durée qui a fait l'objet d'un accord n'entraîne pas, de manière cumulative, une augmentation des coûts administratifs, étant donné que l'ensemble de la structure n'est pas nécessairement en place au début du projet.

46. La Commission tient à souligner qu'il importe de convaincre les partenaires de fixer des objectifs ambitieux et de les aider à les atteindre. Cela a été le cas pour la plupart des projets, et les objectifs ont été en majeure partie atteints, quoiqu'avec retard dans certains cas.

La Commission considère que le fait d'autoriser les partenaires à opter pour des résultats peu ambitieux n'est pas de nature à les inciter à s'améliorer. Il est également important que les partenaires sachent qu'ils ne seront pas pénalisés s'ils placent la barre haut, mais qu'ils seront autorisés à effectuer des modifications, le cas échéant, pour atteindre leurs objectifs.

Encadré 6 – Exemples de projets qui ont accusé des retards et connu des difficultés

Projet n° 2 – Fourniture d'une protection et de solutions durables aux réfugiés et aux demandeurs d'asile en Turquie

La Commission reconnaît que le partenaire a dû faire face à une multitude de difficultés administratives et techniques pendant la mise en œuvre du projet. Elle souhaite également souligner l'ambition et l'importance du projet, étant donné qu'un processus de vérification à cette échelle était une entreprise sans précédent, susceptible de nécessiter du temps et des ressources supplémentaires.

L'exercice de vérification est monté en régime au fil du temps. Au début du projet, comme le personnel recruté manquait encore d'expérience, le nombre d'entretiens quotidiens était compris entre 10 et 15. À mesure que le projet a avancé, le personnel a acquis de l'expérience, ce qui a contribué à accélérer la mise en œuvre. Le nombre d'entretiens quotidiens a augmenté et se situe aujourd'hui entre 20 et 25.

Ainsi, le nombre de personnes ayant fait l'objet d'une vérification est passé d'environ un million au moment de l'audit à 1,82 million en juillet 2018.

Projet n° 10 – Aide aux femmes et aux jeunes filles réfugiées les plus vulnérables

La Commission a déjà convenu avec le ministère de la santé d'un processus de transition clair en vue de l'intégration totale des espaces sécurisés pour femmes et jeunes filles dans le réseau des centres de santé pour migrants.

51. L'accès aux données à caractère personnel des bénéficiaires s'inscrit dans le cadre d'un débat plus large sur les règles en matière de protection des données. Les orientations de la Commission à l'intention des partenaires concernant les transferts monétaires de grande ampleur prévoient qu'il convient de mettre en place des garanties pour la protection de toutes les données à caractère personnel, dans le respect des normes internationales et nationales en matière de protection des données.

52. La Commission reconnaît l'existence d'une déficience dans l'accès aux données à caractère personnel (noms de bénéficiaires), mais tient à souligner que, bien qu'ils n'aient pas accès aux noms des bénéficiaires, les partenaires ont mis en place des mécanismes de contrôle solides (voir la réponse au point VIII). En outre, les partenaires ont obtenu un accès autonome au portail de la banque et ont mis au point un système d'identification unique afin d'atténuer le risque de fausse entrée (le nom et le numéro d'identification de chaque bénéficiaire ayant été remplacés par un numéro unique généré par le partenaire local chargé de la mise en œuvre).

54. Le cadre de résultats de la facilité était en cours d'élaboration au moment de l'audit, et la Commission continue de le développer. Par conséquent, il n'y a pas de lacunes inhérentes au cadre de résultats mais uniquement des problèmes temporaires auxquels il est remédié progressivement.

a) La Commission fait observer que le cadre de résultats était toujours en cours d'élaboration au moment de l'audit. Les indicateurs et les valeurs cibles sont en cours de finalisation.

b) La contribution réelle de la facilité aux indicateurs de haut niveau sera difficile à isoler; il s'agit là d'une préoccupation commune à l'évaluation de tous les programmes de développement.

c) Le cadre de résultats de la facilité a vocation à couvrir l'assistance fournie au titre de la facilité uniquement.

d) La Commission tient à ajouter que la décision de ne pas inclure d'indicateurs liés à la protection dans le cadre de résultats de la facilité est également fondée sur l'idée que la protection est une préoccupation d'ordre supérieur, destinée, en fin de compte, à faciliter l'accès aux services.

e) La Commission souhaite souligner qu'il est difficile de faire rapport sur les résultats de manière exhaustive et significative, dans la mesure où la mise en œuvre d'un grand nombre des interventions financées par la facilité n'a débuté qu'en 2018.

f) Le cadre de résultats de la facilité était dans sa phase pilote en 2017, et il est en cours de révision; par conséquent, il n'est pas encore publié.

56. Certains projets sont encore en cours et leur efficacité ne peut donc être pleinement évaluée à ce stade. L'évaluation de leurs résultats devrait tenir compte des difficultés liées au contexte rencontrées par les partenaires au cours de la mise en œuvre.

57. Le filet de sécurité sociale d'urgence a désormais atteint plus de 1,3 million de réfugiés.

Sur la base d'une analyse des données et d'un réexamen du projet TCEE 1, la valeur cible pour le projet TCEE 2 a même été augmentée à 450 000 élèves, sur la base d'éléments de preuve indiquant que le projet TCEE était en effet un instrument utile pour atteindre les enfants non scolarisés.

60. La Commission tient à souligner l'importance de garantir une mise en œuvre rapide, pour laquelle le recours à des critères démographiques plutôt que socio-économiques était essentiel, en raison de la disponibilité des données. En outre, le filet de sécurité sociale d'urgence a été conçu en vue de reproduire, dans la mesure du possible, les dispositions du système national de protection sociale, raison pour laquelle les critères démographiques ont été privilégiés, avec l'accord du gouvernement turc.

La Commission souhaite également souligner que, selon des études et des évaluations, les erreurs d'inclusion/exclusion dans des projets similaires sont en moyenne beaucoup plus nombreuses.

61. Le montant initial (100 livres turques) a été fixé de manière à ne pas excéder le montant du transfert dont bénéficient généralement les familles pauvres turques au titre du système public de protection sociale (ISAS), dans un souci de cohésion sociale. En outre, le montant actuel du transfert a une incidence positive, comme le montrent les différents indicateurs de résultats suivis par le partenaire. Il est également intéressant de noter que les bénéficiaires du projet TCEE et les bénéficiaires du filet de sécurité sociale d'urgence sont les mêmes dans environ 80 % des cas, ce qui augmente en réalité le montant du transfert pour de nombreuses personnes.

Quel que soit le contexte, le montant du transfert au titre des programmes d'aide en espèces doit être comparé à l'aide fournie aux communautés d'accueil. Même si le montant du transfert est inférieur aux besoins réels, le PDM (suivi après la distribution - *post-distribution monitoring*) a montré une incidence significative sur la situation économique des bénéficiaires, ainsi que sur leur consommation alimentaire, et une nette diminution de la dépendance à l'égard de mécanismes d'adaptation négatifs (consommation alimentaire ainsi que moyens de subsistance). L'évaluation

externe du projet ESSN 1 a montré que, selon les bénéficiaires, la couverture du ménage importe plus que l'adéquation du montant du transfert.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

64. La Commission tient à souligner que la plupart des projets ont atteint les résultats escomptés. Le principal projet, à savoir le filet de sécurité sociale d'urgence, qui représente 76 % des fonds alloués, a atteint ses objectifs de manière satisfaisante. La Commission relève par ailleurs que seuls deux projets ont pris fin au cours de la période auditée, étant donné que la durée de la plupart des projets a dû être prolongée, principalement en raison du contexte très difficile.

65. La Commission souligne que ces deux domaines prioritaires ont bien été programmés et que les interventions en matière d'infrastructures municipales n'ont pas pu avoir lieu car les projets effectivement présentés par la Turquie en vue d'un financement n'étaient pas suffisamment aboutis.

Recommandation n° 1 – Mieux répondre aux besoins des réfugiés en matière d'infrastructures municipales et de soutien socio-économique

La Commission accepte cette recommandation.

68. La Commission considère que le soutien à des types d'activités similaires par l'utilisation d'instruments parallèles a permis d'assurer la complémentarité et n'a entraîné ni double emploi ni chevauchement. Il a en outre permis à la Commission d'accélérer ses réponses, étant donné que les différents instruments ont été mobilisés à des moments différents.

Recommandation n° 2 – Rationaliser davantage l'aide et améliorer sa complémentarité

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 3 – Mettre en œuvre une stratégie pour assurer le passage d'une aide humanitaire à une aide au développement

La Commission accepte cette recommandation.

Recommandation n° 4 – Améliorer l'efficacité des projets d'aide en espèces

La Commission accepte cette recommandation.

La Commission fait remarquer que la mise en œuvre de cette recommandation ne dépend pas exclusivement de la Commission, mais également de la volonté des partenaires d'accepter ces conditions.

Recommandation n° 5 – Répondre avec les autorités turques à la nécessité d'améliorer l'environnement opérationnel des O(ING

La Commission accepte cette recommandation.

72. Bien qu'ils n'aient pas accès aux noms des bénéficiaires, les partenaires ont mis en place des mécanismes de contrôle solides. Les partenaires, ainsi que la Commission, continueront à plaider auprès du gouvernement turc en faveur d'un meilleur accès aux données primaires, en tenant dûment compte du cadre juridique.

Recommandation n° 6 – Améliorer le suivi de l'aide apportée par l'Union aux réfugiés en Turquie, ainsi que l'information en la matière

La Commission accepte cette recommandation.

a) La Commission continuera à dialoguer avec les autorités turques sur ce sujet, avec pour objectif d'assurer un accès intégral aux données pour les partenaires chargés de la mise en œuvre, en tenant dûment compte du cadre juridique applicable.

c) La Commission fait observer que la facilité n'a pas vocation à coordonner l'ensemble de l'aide aux réfugiés apportée par l'Union européenne en Turquie; son mandat en matière de suivi et de rapports ne concerne que l'aide octroyée au titre de la facilité. La Commission est déjà en train de préparer, dans un contexte distinct, un rapport global sur la mise en œuvre du financement lié à la crise migratoire, qui viendra compléter les rapports spécifiques de la facilité.

Étape	Date
Adoption du plan d'enquête/début de l'audit	17.10.2017
Envoi officiel du projet de rapport à la Commission (ou à toute autre entité auditée)	12.7.2018
Adoption du rapport définitif après la procédure contradictoire	2.10.2018
Réception des réponses officielles de la Commission (ou de toute autre entité auditée) dans toutes les langues	9.11.2018

FR PDF ISBN 978-92-847-1101-7
FR HTML ISBN 978-92-847-1124-6

doi:10.2865/144176
doi:10.2865/855644

QJ-AB-18-025-FR-N
QJ-AB-18-025-FR-Q

La facilité en faveur des réfugiés en Turquie est la réponse de l'UE à l'appel du Conseil européen à la mobilisation de fonds supplémentaires substantiels pour aider les réfugiés en Turquie. Elle constitue un mécanisme visant à coordonner et à rationaliser l'aide fournie par l'UE et par ses États membres. Notre audit a consisté à vérifier si la facilité avait permis d'aider efficacement les réfugiés en Turquie. Pour ce faire, nous avons centré nos travaux sur la gestion de la facilité et sur les résultats obtenus jusqu'à présent dans le cadre de son volet humanitaire. Nous avons constaté que, dans un contexte difficile, la facilité en faveur des réfugiés en Turquie avait permis de mobiliser en peu de temps 3 milliards d'euros afin de réagir rapidement à la crise des réfugiés. Néanmoins, elle n'a pas pleinement rempli son objectif consistant à coordonner efficacement les actions mises en œuvre à cette fin. Les projets audités ont permis d'apporter une aide utile aux réfugiés. La plupart d'entre eux ont donné lieu aux réalisations escomptées, mais la moitié n'ont pas encore produit les effets attendus. En outre, nous avons relevé des possibilités d'améliorations en ce qui concerne l'efficacité des projets d'aide en espèces. C'est pourquoi nous estimons, en conclusion, que la facilité aurait pu être plus efficace et que l'utilisation des ressources pourrait être optimisée.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications

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

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors

© Union européenne, 2018.

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