

Décharge 2009: 8e, 9e et 10e Fonds européens de développement FED

2010/2151(DEC) - 28/03/2011

La commission du contrôle budgétaire a adopté le rapport de Bart STAES (Verts/ALE, BE) recommandant au Parlement de donner décharge à la Commission sur l'exécution du budget des 8^{ème}, 9^{ème} et 10^{ème} Fonds européens de développement (FED) pour l'exercice 2009. Dans la foulée, la commission parlementaire approuve la clôture des comptes concernant l'exécution de ces FED pour 2009 et fait un certain nombre d'observations dont il faut tenir compte au moment de l'octroi de la décharge.

Les députés rappellent tout d'abord que le FED représente un budget de 22,682 milliards EUR la période allant de 2008 à 2013 et qu'il n'est toujours pas intégré dans le budget européen, alors qu'il est le principal instrument dont dispose l'Union pour octroyer son aide en matière de développement aux populations des ACP. Rappelant son attachement historique à la **budgetisation du FED**, les députés soulignent que l'incorporation éventuelle du FED dans budget de l'Union ne saurait donner lieu à une réduction globale des dépenses de développement en ce qui concerne les deux instruments de financement actuels de l'Union. Ils prient donc tant le Conseil que les États membres de donner une suite favorable à la proposition de la Commission et d'accepter que **le FED soit totalement intégré dans le budget de l'Union à partir de 2014**, non sans rappeler que cette démarche n'a que trop tardé.

Priorités du développement : ils rappellent l'engagement pris par la Commission de faire en sorte qu'un montant équivalent à 20% de l'aide qu'elle octroie au titre de l'ICD soit consacré à l'enseignement primaire et secondaire et aux soins de santé de base. Dans ce contexte, les députés appellent la Commission à donner la priorité au renforcement des systèmes de santé en mettant l'accent en particulier sur le ciblage des personnes les plus pauvres et à l'amélioration de la qualité de l'enseignement. Ils demandent même à la Commission de porter cette part de financement 25% à l'avenir.

Une fois encore, les députés soulignent que le **10^{ème} FED devrait être centré sur un nombre limité de secteurs** afin d'éviter les effets pervers de la prolifération des objectifs, et ce avec la mobilisation des ONG qu'elles soient locales ou européennes. En fonction de leurs mérites, les ONG internationales (fonds fiduciaires multi-donateurs) devraient également être mobilisées s'il apparaît que leur intervention est plus efficace et moins coûteuse que la gestion de la Commission. Les députés demandent également à la Commission de fournir au Parlement une information claire sur la composition des ressources propres des ONG pour les projets qui sont en partie financés par le FED et par les ONG elles-mêmes. Parmi les autres grandes priorités définies par les députés en matière de développement, les députés demandent un soutien renforcé aux PME et à la création de richesses. Les députés rappellent au passage que les pays en développement perdent chaque année environ 800 milliards EUR du fait de mouvements illicites de capitaux. Des actions dans ce domaine sont donc également nécessaires.

Gestion financière des FED : relevant le fait que la Cour des comptes a considéré la gestion financière des FED comme positive, les députés identifient toutefois certaines lacunes en ce qui concerne la gestion des organismes chargés de la mise en œuvre, des contrôles *ex ante* et des fonctionnalités de certaines activités d'audit. Ils appellent donc la Commission à les informer des mesures prises pour remédier à ces lacunes. Les députés déplorent également certaines lacunes en ce qui concerne la passation des marchés publics, les contrôles *ex ante* dans les délégations ainsi que les systèmes de contrôle des pays partenaires. Parallèlement, les députés regrettent que pour des raisons de responsabilité, la facilité d'investissement ne soit pas prise en considération dans la déclaration d'assurance de la Cour des comptes ou dans la procédure de décharge (ce qui réduit le pouvoir du Parlement alors que les ressources des FED sont des deniers publics apportés par le contribuable européen et non par les marchés des capitaux).

Ils se réjouissent toutefois de la déclaration d'assurance positive de la Cour sur les comptes annuels des FED pour 2009. Ils demandent toutefois certaines explications relatives aux garanties constituées pour couvrir des préfinancements. Dans la foulée, les députés se félicitent de la mise en œuvre, en février 2009, du nouveau système de comptabilité d'exercice (ABAC-FED) qui permettra de renforcer encore l'environnement comptable des FED.

Régularité des opérations : les députés se félicitent que la Cour des comptes estime que les recettes, les engagements et les paiements sous-jacents aux comptes des FED sont pour 2009 globalement légaux et réguliers même si **le niveau d'erreurs non quantifiables affectant les engagements et les paiements reste élevé**. Ils demandent à la Commission de renforcer ses contrôles *ex ante* pour éviter ce type d'erreurs ainsi que les pertes qui pourraient éventuellement résulter du non-respect des règles en matière de garanties bancaires (principal problème relevé par la Cour des comptes dans son rapport). Ils rappellent également que, même si les systèmes de contrôle et de surveillance d'EuropeAid se sont considérablement améliorés d'année en année, ils ne restent que partiellement efficaces. Des améliorations sont donc attendues à ce niveau. Les députés observent encore des erreurs concernant le respect des règles en matière de passation de marchés, de respect des délais légaux pour la signature de contrats et des dispositions relatives aux garanties obligatoires.

Contrôle des organismes chargés de la mise en œuvre : les députés saluent les efforts accomplis par EuropeAid et par les délégations pour combler les diverses lacunes qui existent toujours dans les procédures financières et les contrôles effectués par les organismes chargés de la mise en œuvre, les superviseurs et les ordonnateurs nationaux. EuropeAid est toutefois invitée à renforcer encore ses efforts. Les députés sont également inquiets de constater que le suivi et la surveillance assurés par les délégations sur les organismes de mise en œuvre ne sont que partiellement efficaces en raison principalement d'un manque de capacités et de moyens.

Rapport spécial n° 18/2009 de la Cour des comptes : les députés déplorent les résultats mis en lumière par la Cour des comptes dans son rapport spécial n° 18/2009 sur l'efficacité de l'aide du FED en ce qui concerne l'intégration économique régionale en Afrique orientale et occidentale. Ils déplorent le manque de complémentarité entre les stratégies de coopération régionale et nationale de la Commission et s'inquiètent de la faible capacité d'absorption des organisations régionales. Ils appellent la Commission à tenir compte de la situation de la coopération régionale lors de la révision à mi-parcours des stratégies régionales prévue pour le premier semestre de 2011. **Ils jugent en outre comme totalement inacceptable que la Cour des comptes n'ait pas été en mesure, faute d'information appropriée, d'évaluer un certain nombre des projets financés.**

Les députés font encore observer que, dans son rapport spécial n° 18/2009, la Cour estime que l'appui du FED à l'intégration économique régionale en Afrique de l'Est et de l'Ouest, qui bénéficie d'une part importante, à savoir plus de 50%, des financements du FED, a une efficacité limitée. Ils attendent dès lors des informations sur cette question avant le début de la procédure de décharge pour l'exercice 2010. Les députés regrettent au passage que le soutien apporté par le FED à l'intégration régionale ne soit pas encore tout à fait efficace, surtout en raison du manque de compétences des autorités africaines, du chevauchement des participations à des organisations économiques régionales africaines, engendrant des doubles emplois et une dispersion des ressources, ainsi qu'en raison de l'insuffisance des ressources des délégations de la Commission. **Ils invitent dès lors la Commission à intensifier le renforcement des capacités des organisations économiques régionales d'Afrique de l'Est et de l'Ouest et de leurs institutions.** Le Service européen pour l'action extérieure devrait également être mobilisé pour allouer davantage de ressources aux délégations et leur permettre ainsi de gérer le processus d'intégration régionale plus efficacement.

En ce qui concerne les APE, **les députés insistent pour que l'Union ne fasse pas pression sur les États africains pour qu'ils signent des accords de partenariat économique plus rapidement ou couvrant**

un éventail de questions plus large qu'ils ne le souhaitent. L'Union devrait également éviter de saper les groupements régionaux existants en concluant des accords de partenariat économique avec des pays à titre individuel. Ils soulignent que les fonds alloués aux plus petits États, notamment aux pays les moins développés, devraient davantage se concentrer sur le développement économique durable, notamment grâce à des mécanismes de création de richesse, et ainsi diminuer leur dépendance vis-à-vis des "géants" économiques régionaux, comme le Nigéria en Afrique occidentale. Ils invitent également la Commission à continuer de financer les programmes régionaux, connus également sous le nom de "programmes intra-ACP", visant tous les pays d'une région donnée ou plusieurs d'entre eux.

Utilisation des intérêts courus : les députés rejettent l'utilisation des intérêts courus sur les comptes de trésorerie du FED (y compris les virements de la période 2001-2007), dont le montant est estimé à 34 millions EUR pour financer des dépenses de personnel. Ces montants devraient au contraire être affectés à des projets et des programmes. Des propositions sont attendues par la Commission sur cette question.

Soutien budgétaire : les députés rappellent que l'évaluation par le Parlement des opérations d'appui budgétaire ne doit pas seulement porter sur les risques mais aussi sur les avantages, ainsi que sur le ratio risques/avantages des autres formules d'aide. Conscients du fait que **l'appui budgétaire est un outil de développement controversé** qui présente l'avantage d'offrir un faible coût de transaction, une meilleure appropriation et un dialogue renforcé entre les bénéficiaires et les donateurs, tout en impliquant le risque de détournement et d'utilisation indésirable des fonds lorsque la gestion des finances publiques des pays bénéficiaires n'est pas suffisamment transparente, **les députés estiment que l'appui budgétaire n'est pas la solution idéale dans toutes les circonstances et qu'il ne doit pas être perçu comme la seule possibilité.** Plusieurs mesures sont donc proposées pour contrer l'inefficacité de l'appui budgétaire, notamment, i) mieux justifier les décisions relatives à l'éligibilité de l'appui budgétaire et faire en sorte que toutes les conventions de financement constituent un cadre de référence complet et clair ; ii) renforcer les critères d'éligibilité à l'appui budgétaire ; iii) renforcer les audits et les systèmes de contrôle et de surveillance.

Les députés se réjouissent de la publication d'un [livre vert sur l'avenir de l'appui budgétaire de l'UE](#) mais déplorent que, malgré des demandes précédentes du Parlement, la Commission n'ait toujours pas établi de rapport annuel apportant des informations utiles, exhaustives et fiables sur l'appui budgétaire et notamment sur les institutions de gestion des finances publiques ainsi que sur le niveau réel de fraude. Pour les députés, le contrôle de l'appui budgétaire doit s'effectuer suivant un nouveau modèle, passant du simple contrôle des entrées au contrôle des résultats par rapport à des indicateurs.

Constatant le grand nombre d'erreurs non quantifiables entachant l'octroi de fonds dans le cadre de l'appui budgétaire, les députés insistent pour que la Commission évalue ces paiements avec encore plus de rigueur (notamment au moment des déboursements). Ils appellent la Commission à prendre toutes les mesures nécessaires pour **lutter contre la corruption dans les États bénéficiaires**, en adoptant une approche active. Ils soulignent que la mise à disposition de moyens financiers devrait être réexaminée lorsque la coopération ne se concrétise pas et lorsqu'aucune garantie ne peut être obtenue quant à l'efficacité élémentaire des systèmes de lutte contre la corruption. Les députés insistent encore sur l'implication des parlements nationaux, de la société civile et des pouvoirs locaux des pays partenaires dans ce processus, en insistant tout particulièrement sur le renforcement du contrôle parlementaire des fonds. Le renforcement des liens avec les homologues des parlements des États ACP est ainsi évoqué. Les députés insistent en outre pour que la Commission donne plus de visibilité aux activités financées par l'Union européenne à l'étranger.

Déclaration publique des États bénéficiaires : une fois encore, les députés rappellent leur conviction selon laquelle l'aide au développement en général et l'appui budgétaire en particulier devraient dépendre **d'une déclaration publique ex ante, faite par le gouvernement du pays bénéficiaire** et signée par son ministre des finances, portant sur les problèmes qui affectent la structure de gouvernance et de responsabilité du pays bénéficiaire.

Ressources humaines : les députés s'inquiètent du taux de vacance d'emplois importants dans les délégations des pays tiers, élément considéré comme un "risque majeur" entravant de manière significative la mise en œuvre effective des financements FED par la Commission. Ils attendent dès lors que le Service européen pour l'action extérieure se donne pour priorité de doter de personnel qualifié toutes les délégations, à des niveaux satisfaisants, et notamment d'experts dans le domaine du développement.

EuropeAid : en ce qui concerne EuropeAid, les députés appellent la Commission à procéder à de nouvelles améliorations destinées à renforcer les services de cette agence interne. Parmi ces améliorations on relèvera, le renforcement de la stratégie globale de contrôle d'EuropeAid et du rapport coût-efficacité des différents contrôles et, en ce qui concerne l'appui budgétaire, le renforcement des contrôles portant sur la gestion des finances publiques des pays tiers.

La facilité d'investissement : les députés apprécient enfin le fait que la BEI ait, à l'occasion de la procédure de décharge pour l'exercice 2009, présenté pour la première fois à la commission du contrôle budgétaire son rapport annuel sur la mise en œuvre de la facilité d'investissement. Ils l'invitent à conclure un accord-cadre pour les prochaines années avec la commission parlementaire chargée de la procédure de décharge, incluant les informations à fournir par la BEI. Les députés font un certain nombre de recommandations globales sur cette question, appelant la BEI à :

- faire preuve de vigilance en ce qui concerne la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme;
- présenter des informations complètes, pertinentes et objectives sur les résultats, les objectifs fixés, les objectifs atteints et les causes d'éventuels écarts dans son rapport d'évaluation générale ;
- donner des informations sur la liste noire des fraudeurs, dans le respect de la confidentialité d'usage applicable aux dossiers en cours;
- mettre en place un audit généralisé de l'ensemble des projets financés par la BEI et qui ne soit pas limité aux seuls projets importants.