

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

2010/2151(DEC) - 10/05/2011 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 530 voix pour, 106 voix contre et 16 abstentions une décision octroyant la 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, le Parlement approuve la clôture des comptes concernant l'exécution de ces FED pour 2009 et approuve par 563 voix pour, 77 voix contre et 11 abstentions, une résolution dans laquelle il fait un certain nombre d'observations dont il faut tenir compte au moment de l'octroi de la décharge.

Le Parlement rappelle que le FED représente un budget de 22,682 milliards EUR pour 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**, le Parlement souligne que l'incorporation éventuelle du FED dans le 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. Il prie 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**, en rappelant que, de son point de vue, cette démarche n'a que trop tardé.

Priorités du développement : le Parlement rappelle 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'Instrument pour la coopération soit consacré à l'enseignement primaire et secondaire et aux soins de santé de base. Dans ce contexte, le Parlement appelle 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. Il demande même à la Commission de porter cette part de financement 25% à l'avenir.

Le Parlement insiste une nouvelle fois pour que le 10^{ème} FED soit 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**. Le Parlement demande également à la Commission de lui fournir 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 figurent un soutien renforcé aux PME et à la création de richesses. Le Parlement rappelle 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 : la Parlement souligne certaines lacunes en ce qui concerne la gestion des organismes chargés de la mise en œuvre des projets FED, des contrôles *ex ante* et des fonctionnalités de certaines activités d'audit. Il appelle donc la Commission à l'informer des mesures prises pour remédier à ces lacunes. Il déplore également certaines lacunes en ce qui concerne la passation des marchés publics, le contrôle dans les délégations ainsi que les systèmes de contrôle des pays partenaires. Parallèlement, le Parlement regrette 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).

DAS : globalement, le Parlement se réjouit de la déclaration d'assurance positive de la Cour sur les comptes annuels des FED pour 2009.

- **Régularité des opérations** : le Parlement se félicite que la Cour des comptes estime que les recettes, les engagements et les paiements sous-jacents aux comptes des FED sont pour 2009 légaux et réguliers même si **le niveau d'erreurs non quantifiables affectant les engagements et les paiements reste élevé**. Il demande 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). Il rappelle 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. Il observe 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 ;
- **EuropeAid** : le Parlement salue les efforts accomplis par EuropeAid et par les délégations pour combler les diverses lacunes qui existent 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. Le Parlement est également inquiet 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 : le Parlement déplore 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. Il déplore notamment le manque de complémentarité entre les stratégies de coopération régionale et nationale de la Commission et s'inquiète de la faible capacité d'absorption des organisations régionales. Il appelle 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. **Il juge 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**. Le Parlement fait 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, 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. **Il invite 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.**

APE : le Parlement insiste 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**. Il souligne 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.

Utilisation des intérêts courus : le Parlement désapprouve 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 : le Parlement est conscient 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. Il estime en particulier 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, selon un nouveau modèle, passant du simple contrôle des entrées au contrôle des résultats par rapport à des indicateurs.

Le Parlement insiste également auprès de la Commission pour qu'elle prenne toutes les mesures nécessaires pour **lutter contre la corruption dans les États bénéficiaires**, en adoptant une approche active et en veillant à ce que des systèmes appropriés de sanctions soient mis en place lorsque cela s'avère nécessaire. Il souligne 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. Il insiste 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. Le Parlement insiste 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, le Parlement rappelle sa 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 : le Parlement s'inquiète 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. Il attend 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.

La facilité d'investissement : le Parlement apprécie 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. Il l'invite 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.

Le Parlement attend de la BEI la confirmation de l'absence de chevauchement entre les projets financés par celle-ci et ceux financés par la Commission et fait 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 ;
- présenter un rapport qui soit moins axé sur la théorie et plus sur la pratique, et notamment sur les résultats obtenus par les différents programmes et actions financés par cette facilité ;

- donner des informations sur la liste noire des fraudeurs, dans le respect de la confidentialité d'usage applicable aux dossiers en cours ;
- mettre sur pied un audit généralisé de l'ensemble des projets financés par la BEI dans les pays en développement qui ne soit pas limité aux seuls projets importants, mais qui prenne en compte l'ensemble des crédits et garanties que la BEI doit amortir.