

Contrôle budgétaire de l'aide financière accordée par l'Union européenne à l'Afghanistan

2011/2014(INI) - 22/11/2011 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission du contrôle budgétaire a adopté le rapport d'initiative de Jens GEIER (S&D, DE) sur le contrôle budgétaire de l'aide financière accordée par l'Union européenne à l'Afghanistan.

Les députés rappellent tout d'abord qu'en 2010 déjà, une [résolution du Parlement](#) sur une nouvelle stratégie en Afghanistan avait identifié plusieurs points préoccupants en ce qui concerne le contrôle budgétaire de l'aide accordée à l'Afghanistan. Ainsi, selon l'organisation *Integrity Watch*, en 2009, plus d'un milliard de dollars de pots-de-vin ont été payés dans ce pays. Ils rappellent également que depuis 2002, la Commission a alloué plus de 2 milliards EUR d'aide au développement et d'aide humanitaire à l'Afghanistan et qu'elle a versé plus de 1,8 milliard EUR à ce titre.

Dans ce contexte, les députés mettent en avant les **avantages** et les **inconvénients des différents canaux de financement de l'aide en faveur de l'Afghanistan** et appellent la Commission à diversifier ses canaux de financement pour l'aide accordée à l'Afghanistan, sans en écarter aucun *a priori*. Ils invitent en particulier la Commission à envisager l'introduction d'une **aide budgétaire directe en Afghanistan dans des conditions rigoureuses et clairement définies**, meilleur moyen, selon eux, de renforcer les capacités de l'administration afghane. Dans le même temps, la Commission est appelée à assujettir le versement éventuel futur de l'appui budgétaire à des conditions claires et mesurables.

Les députés rappellent le rôle de contrôle du Parlement dans ce domaine et appellent la Commission à publier des rapports clairs et standardisés qui évaluent – de manière objective et transparente – les progrès et les raisons des échecs éventuels des projets.

Responsabilité et contrôle des fonds de l'Union en Afghanistan : les députés déplorent les faiblesses de gestion des projets mis en œuvre en Afghanistan tels que recensées par la Cour des comptes. Parmi les faiblesses les plus récurrentes, les députés relèvent entre autre:

- un risque élevé de corruption et de fraude dans le pays (entre 5% et 9% du total de l'aide consentie par les États-Unis à l'Iraq et à l'Afghanistan ont fait l'objet de fraudes) ;
- le taux élevé d'illettrisme et le manque de formation du personnel ;
- le manque de fiabilité de la police nationale afghane ;
- un risque élevé de gaspillage de fonds (entre 10% et 20% du total de l'aide consentie par les États-Unis à l'Iraq et à l'Afghanistan ont été gaspillés) ;
- l'absence totale d'indépendance du bureau afghan de contrôle et d'audit vis-à-vis du gouvernement du pays.

Pour remédier à ces faiblesses, les députés appellent à plusieurs mesures dont : i) le renforcement de la viabilité financière et opérationnelle à long terme des projets ; ii) l'incitation à une appropriation afghane des mesures mises en œuvre ; iii) **l'élimination du facteur de risque de fraude et de corruption**. Il importe également de disposer d'une institution supérieure de contrôle pleinement indépendante et de permettre à la Commission de mener à bien des missions de contrôle et de suivi conjointement avec le bureau afghan de contrôle et d'audit.

Les députés soulignent également la nécessité de **renforcer la responsabilité de l'aide acheminée par des organisations des Nations unies en Afghanistan**. À cet effet, les députés rappellent que le Parlement a demandé, à maintes reprises, à la Commission de renforcer la transparence et la responsabilité des

projets gérés par les Nations unies, en particulier des fonds fiduciaires multidonateurs, par exemple en introduisant une **déclaration d'assurance**. Les députés estiment notamment que ces agences doivent améliorer leurs rapports de mise en œuvre en précisant mieux comment elles ont utilisé les fonds de l'Union. D'une manière générale, ils exigent plus de transparence ainsi qu'une responsabilité renforcées alliées à une efficacité et à une efficience améliorées. Saluant à cet égard, les efforts menés par l'Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI) dont les travaux pourraient inspirer les organisations des Nations unies dans leurs méthodes d'octroi de l'aide, les députés estiment que ces méthodes pourraient permettre de relever les défis de la responsabilisation.

Une fois encore, les députés rappellent que le Parlement demande depuis longtemps **un fonds fiduciaire multidonateurs européen** permettant d'assurer autant que possible la responsabilisation en attendant que toutes les organisations des Nations unies gérant les fonds fiduciaires multidonateurs respectent les normes de transparence et de responsabilité de l'Union.

Coordination de l'aide parmi la communauté des donateurs : constatant que l'efficacité de l'aide et la coordination des actions des donateurs en Afghanistan se heurtent à des obstacles structurels dus au fait que nombre de donateurs visent plutôt des résultats à court terme sans répondre aux besoins des afghans, les députés espèrent que la création du Service européen pour l'action extérieure (SEAE) aboutira à une coordination et une interaction accrues et à un renforcement de la transparence dans la mise en œuvre des projets de l'Union. Ils demandent en particulier à la Commission de poursuivre ses efforts de coordination de l'aide non seulement avec les États membres, mais aussi avec d'autres donateurs internationaux.

Les enjeux à venir : rappelant que les États-Unis ont récemment annoncé qu'ils avaient l'intention de retirer un tiers environ des troupes américaines d'ici à l'été 2012, les députés soulignent qu'**un retrait des troupes aurait un effet néfaste sur l'économie afghane**. Plusieurs autres défis doivent être relevés par les députés dont notamment : i) le renforcement des capacités et de l'indépendance du système judiciaire afghan ; ii) la lutte résolue contre la corruption qui mine le développement socio-économique du pays; iii) la lutte contre le gaspillage des fonds, les coûts intermédiaires et de sécurité trop élevés ; iv) le renforcement de la sécurité du pays ; v) le renforcement des droits de la femme.

Politique étrangère : les députés estiment que l'objectif général de l'aide au développement accordée par l'Union à l'Afghanistan devrait consister en un **développement réellement durable du pays**, notamment en contribuant à l'amélioration des normes socioéconomiques du pays, en favorisant la création d'emplois et l'augmentation du nombre de PME, en renforçant le secteur de l'éducation et en garantissant l'égalité des genres. L'aide devrait en outre contribuer au renforcement des capacités de l'administration publique, à consolider l'État de droit et à endiguer la corruption. L'aide financière devrait également être allouée de sorte à **supprimer progressivement la culture du pavot** et à la remplacer par d'autres cultures.

Constatant qu'une part des ressources destinées au développement socioéconomique de l'Afghanistan ne parvenait jamais aux bénéficiaires (le peuple afghan lui-même), les députés appellent l'Union européenne, et en particulier la Commission et le SEAE, à jouer un rôle de chef de file dans l'amélioration de la coordination des bailleurs de fonds en étroite coopération avec d'autres bailleurs de fonds importants, comme les États-Unis et le Japon. Ils rappellent que l'Union européenne, en tant que principal donateur (plus de 2 milliards EUR entre 2002 et la fin de 2010), a la responsabilité particulière d'évaluer si ces fonds parviennent aux bénéficiaires et s'ils améliorent réellement leurs conditions de vie. Les députés appellent également à la création d'une base de données centralisée concentrant les données factuelles sur l'aide de l'Union en Afghanistan et suggèrent la mise en place d'une **aide budgétaire sectorielle** strictement conditionnée et assortie d'indices mesurables concernant son impact.

Politique en matière de développement : les députés soulignent que l'octroi d'une aide à des pays qui sont le théâtre de conflits implique que l'on accepte un niveau élevé de risque inhérent en termes de résultats. Néanmoins, des efforts doivent être faits pour renverser la tendance. Ils soulignent dès lors que

l'efficacité de l'aide à l'Afghanistan ne sera améliorée que **si l'on change radicalement d'approche à l'égard du problème de la corruption**. Dans ce contexte, ils demandent au SEAE et à la Commission à définir une stratégie claire pour apporter une aide à ce pays dans un contexte extrêmement fragile. Ils appellent de leurs vœux la mise en place, d'urgence, de réformes et de capacités pour renforcer les régimes de gestion de l'aide, réduire la corruption et améliorer l'exécution du budget. De leur côté, les autorités afghanes sont appelées à se mobiliser en faisant en sorte que les Afghans s'approprient pleinement l'aide qui leur est octroyée et en garantissant à la société civile un rôle accru.

En ce qui concerne l'aide à venir, les députés invitent l'UE à maintenir ses engagements et à continuer à mettre des ressources adéquates à la disposition de ce pays **au-delà de 2014**, lorsque la responsabilité de la sécurité sera entièrement entre les mains des autorités afghanes. Ils plaident en particulier en faveur de nouveaux partenaires et donateurs civils étrangers. Enfin, les députés demandent à la Commission, aux États membres et à la communauté internationale de mieux coordonner leurs efforts en matière d'aide.