Décharge 2010: 8e, 9e et 10e Fonds européens de développement (FED)

2011/2212(DEC) - 03/04/2012 - Rapport déposé de la commission, lecture unique

La commission du contrôle budgétaire a adopté le rapport de Martin EHRENHAUSER (NI, AT) recommandant au Parlement de donner la décharge à la Commission sur l'exécution du budget des 8ème, 9 ème et 10ème Fonds européens de développement (FED) pour l'exercice 2010. Dans la foulée, la commission parlementaire appelle le Parlement à approuver la clôture des comptes sur l'exécution de ces FED pour 2010. Ils font 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 est l'instrument financier de l'Union le plus important en matière de coopération au développement avec les États ACP. Ils rappellent également que le montant total de l'aide transitant par le FED connaît une croissance considérable, puisque le montant de l'aide de l'Union au titre du 10ème FED pour la période 2008-2013 a été fixé à 22,682 milliards EUR, soit une augmentation de 37% par an par rapport au 9ème FED, **alors que les dépenses du FED ont doublé entre 2000 et 2010 et que le problème de la capacité d'absorption persiste**.

Structure du FED : les députés rappellent que le FED est mis en œuvre par la voie de projets et d'un soutien budgétaire, 66% des fonds ayant bénéficié en 2010 à des projets et 34% ayant été acheminés via le soutien budgétaire. En 2010, 49% des paiements du FED ont été gérés dans le cadre d'une gestion centralisée, c'est-à-dire directement par la Commission, 11% des paiements ayant quant à eux été gérés dans le cadre d'une gestion conjointe avec des organisations comme les Nations unies ou la Banque mondiale. La part de gestion décentralisée (40%) revient aux autorités des pays bénéficiaires.

Les députés se réjouissent de constater **le niveau record des paiements bruts ainsi que le taux d'engagement proche de 50% à mi-parcours du 10ème FED**, non sans rappeler que le Parlement n'a pas le droit de contrôler les opérations du FED à l'instar des autres instruments communautaires à la coopération au développement, ce que les députés déplorent vivement.

Budgétisation du FED : une fois encore, **les députés clament leur position en faveur de la budgétisation du FED** pour renforcer le contrôle démocratique, la responsabilité et la transparence du financement et pour apporter davantage de cohérence à la politique de l'Union à l'égard des pays ACP. La budgétisation du FED réduirait le coût des transactions et simplifierait l'information et la responsabilité exigées dès lors qu'un seul ensemble de règles administratives et de structures décisionnelles serait en place. Ils déplorent en particulier que rien ne soit prévu dans ce sens dans le futur cadre financier et appellent à la budgétisation du FED à partir de 2020.

Déclaration d'assurance (DAS) : les députés font les remarques suivantes à l'appui de la DAS de la Cour des comptes :

- **Fiabilité des comptes :** ils se félicitent que la Cour ait estimé que les comptes annuels des FED présentent fidèlement, dans tous leurs aspects significatifs, la situation financière des FED au 31 décembre 2010, non sans rappeler la fréquence élevée d'erreurs d'encodage, notamment au niveau de la gestion financière d'EuropeAid ;
- **Régularité des opérations** : ils relèvent également que les paiements étaient affectés par un niveau significatif d'erreur (de 3,4%, ce qui est supérieur au seuil de signification de 2%). Ils observent la nette augmentation, en 2010, du nombre de projets dont les résultats sont insatisfaisants (12,6%

contre 11% en 2009) ainsi que du niveau élevé et persistant d'erreurs affectant les engagements dans le cadre de la gestion décentralisée. Ils invitent dès lors la Commission à renforcer les contrôles *ex ante* afin de prévenir les erreurs non quantifiables et les possibles pertes résultant du non-respect des règles en matière de garantie bancaire.

Erreurs résiduelles : les députés rappellent qu'EuropeAid travaille encore à l'élaboration d'un indicateur clé relatif à l'incidence financière estimative des erreurs résiduelles après la mise en œuvre de tous les contrôles *ex ante* et *ex post* transactionnels. Ils déplorent en particulier l'absence de compatibilité entre, d'une part, l'estimation par la Cour des comptes du taux d'erreur le plus probable, basée sur l'approche annuelle de la Cour des comptes et sur la méthodologie actuelle, et, de l'autre, la méthode appliquée par la Commission consistant à prendre comme référence le taux d'erreur résiduel net couvrant plus d'une année. Ils estiment que l'approche fondée sur le taux d'erreur résiduel, sous sa forme actuelle, ne fournit pas de données comparables pour la procédure annuelle de décharge et appellent à trouver des éléments probants supplémentaires d'ici à 2013.

Évaluation globale de l'efficacité des systèmes de surveillance et de contrôle : les députés regrettent que la Cour des comptes ait constaté que les systèmes généraux de contrôle et de surveillance des FED gérés par la Commission n'étaient jugés que **partiellement efficaces** (notamment pour les services centraux d'EuropeAid et les délégations de l'Union). Ils demandent dès lors le renforcement de la capacité institutionnelle des services des ordonnateurs nationaux grâce à des formations financières complémentaires et à des conseils ciblés. Ils requièrent en particulier **un renforcement du personnel et des ressources humaines tous azimuts**. Constatant les mesures prises par la Commission pour renforcer le cadre de contrôle d'EuropeAid et des délégations de l'Union, les députés invitent la Commission à informer les commissions compétentes du Parlement sur les mesures prises pour remédier aux problèmes mis en lumière par la Cour des comptes. Ils invitent notamment cette dernière à accroître le niveau d'information sur la mise en œuvre du FED au niveau national et régional dans les pays ACP et à assurer une meilleure visibilité des activités financées par l'UE à l'étranger.

Compétences de la Commission et du SEAE en ce qui concerne la mise en œuvre de l'aide au développement de l'Union : les députés observent que 2010 a été l'année où le SEAE a pris forme et est entré en service. Ils réaffirment leurs inquiétudes quant au fait que la répartition initiale des compétences entre le personnel respectif de la Commission et du SEAE dans les délégations de l'Union a donné lieu à une **situation de confusion et à des critiques justifiées**. Des mesures sont donc réclamées dans ce cadre ainsi qu'une plus grande transparence vis-à-vis du Parlement.

Appui budgétaire : les députés rappellent que la Cour des comptes a constaté que les paiements relatifs à l'appui budgétaire étaient affectés par un niveau élevé d'erreurs non quantifiables en 2010 (35%), ce qui traduit la persistance d'un taux élevé d'erreurs dans les paiements. Ils rappellent que l'appui budgétaire est utilisé depuis près de 20 ans par la Commission comme modalité d'aide et que cet instrument, bien que présentant des avantages, **ne constitue pas la bonne réponse à toutes les situations**. En effet, cette modalité d'aide n'a de sens que si elle assure une transparence, une responsabilité et une efficacité suffisantes. Les députés invitent dès lors la Commission à se concentrer sur l'efficacité des programmes en vérifiant les résultats par rapport aux indicateurs. D'une manière générale, les députés appellent la Commission à poursuivre ses efforts pour justifier ses décisions relatives à l'admissibilité de l'appui budgétaire et faire **en sorte que toutes les conventions de financement constituent un cadre de référence complet et clair** permettant d'évaluer le respect des conditions de paiement. Ils rappellent que l'appui budgétaire comporte une double responsabilité: entre le donateur et le pays partenaire et entre le pays partenaire et ses citoyens. Des contrôles adéquats sont donc indispensables, notamment en ce qui concerne le critère de **saine gestion des finances publiques** (l'un des critères de base à remplir pour l'apport d'un appui budgétaire). Ils appellent en particulier à la mise en place d'un **registre public recensant en toute transparence les accords d'appui budgétaire**. Ils invitent en outre la Commission à

faire en sorte que l'appui budgétaire soit réduit ou annulé lorsque des objectifs clairs ne sont pas atteints. D'une manière générale également, les députés soulignent la nécessité d'aider les pays partenaires à renforcer le contrôle parlementaire et les capacités de vérification des comptes.

Priorités du développement, coopération au développement à incidence élevée : les députés soulignent que la bonne gouvernance, la démocratie, le respect des droits de l'homme et la réduction de la pauvreté sont des objectifs que doivent poursuivre les organismes chargés de la mise en œuvre dans les pays où l'aide des FED est distribuée. Ils invitent une nouvelle fois la Commission à accorder la priorité au soutien destiné à **renforcer les systèmes de santé** en mettant notamment l'accent sur les populations les plus pauvres, à améliorer la qualité de l'apprentissage et à aider à créer un cadre politique qui favorise les pauvres et intègre la dimension hommes-femmes. Globalement, les députés demandent à la Commission de garantir une meilleure visibilité pour les activités financées par l'Union à l'étranger.

D'autres mesures sont réclamées :

- la mobilisation des ressources intérieures des pays en développement en complémentarité des fonds européens ;
- la lutte contre la fuite de capitaux des pays en développement du fait de la corruption et de la fraude fiscale à grande échelle ;
- le respect des principes de l'OMC et la mise en œuvre de solutions aux problèmes en souffrance en ce qui concerne les accords de partenariat économique proposés et le libre-échange entre l'Europe et la région ACP ;
- la mise en place de mesure pour mettre un terme aux problèmes de gestion lorsqu'il y a partage de responsabilité entre l'Union et les organisations internationales ;
- le renforcement de la clé « aide d'urgence, réhabilitation et développement » (LRDD), de façon à renforcer les liens entre l'aide d'urgence, le relèvement et le développement ;
- le renforcement de la coordination du FED avec d'autres instruments (facilité alimentaire, programme thématique en matière de sécurité alimentaire, instrument pour la démocratie et les droits de l'homme, etc.);
- une meilleure cohérence et une complémentarité accrue entre l'aide humanitaire et l'aide au développement, tant au niveau politique que dans la pratique.

Les députés font également observer qu'il faut à l'Union européenne une vaste panoplie d'instruments de coopération au développement adaptés aux différents contextes étant donné **qu'il n'y a pas de modèle unique et universel en matière d'aide au développement**. Ils soulignent en particulier la nécessité d'instruments et de méthodes de travail spécifiques pour traiter le problème des États défaillants et celui de pays très peu démocratiques comme l'**Érythrée** qui refuse l'aide pour son peuple en dépit d'une crise alimentaire endémique. Sur la question de la crise alimentaire aiguë qui sévit actuellement dans la Corne de l'Afrique, les députés appellent à des mesures récurrentes pour parvenir à l'autosuffisance des agriculteurs locaux.

Les députés reviennent également sur les points suivants :

- **aide de l'Union à Haïti** : ils rappellent le séisme dont Haïti a été victime et ses conséquences désastreuses. Ils déplorent en particulier le manque de coordination entre la délégation de l'Union et la représentation d'ECHO et le manque de viabilité et de durabilité de certains projets. Ils invitent dès lors la Commission à fournir au Parlement une liste des projets qui ont été menés au cours des quinze dernières années en Haïti. Pour accroître la visibilité de l'aide européenne, les députés réclament non seulement le drapeau mais aussi **le nom de l'Union européenne sur les documents de relations publiques**, plutôt que le seul nom de la Commission ou de la DG ECHO, beaucoup moins identifiables pour le citoyen ordinaire d'Haïti ;
- **rapports spéciaux de la Cour des comptes dans le domaine du développement** : les députés font également un certains nombres de remarques sur les observations mises en évidence par le Cour des

comptes dans ses **rapports spéciaux n° 11/2010** (sur la gestion de l'appui budgétaire général dans les pays ACP, ainsi que dans les pays d'Amérique latine et d'Asie) et **n° 12/2010 (**sur l'aide au développement fournie par l'UE en matière d'éducation de base en Afrique subsaharienne et en Asie du Sud). Dans les deux cas, les députés réclament des mesures pour remédier aux insuffisances relevées par la Cour des comptes.

La facilité d'investissement : les députés reviennent enfin sur la facilité d'investissement du 10ème FED (1,53 milliard EUR pour les pays ACP et les PTOM) gérée par la Banque européenne d'investissement (BEI). Une fois encore, les députés déplorent que cette dernière ne soit pas englobée dans la déclaration d'assurance de la Cour des comptes ou dans la procédure de décharge du Parlement. Ils soulignent également que toutes les opérations de la BEI financées à l'aide du FED doivent être entièrement conformes à l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, qui dispose que la **réduction et l'éradication de la pauvreté** constituent l'objectif principal de la politique de développement de l'Union. Pour les députés, seule une politique de développement axée sur les pauvres peut se révéler efficace et durable. Ils considèrent en particulier que toute politique de croissance économique ne peut réussir **sans la promotion de normes sociales et environnementales** et la mise en œuvre de mécanismes de protection sociale. Ils appellent dès lors la BEI à établir un lien plus direct entre ses projets de financement et la réduction de la pauvreté, la réalisation des OMD, les droits de l'homme ou la responsabilité sociale des entreprises.

Les députés constatent par ailleurs que 14% des fonds de la facilité d'investissement (390 millions EUR) sont acheminés par l'intermédiaire d'institutions financières européennes ou d'entreprises communes. Ils déplorent l'absence de transparence concernant les bénéficiaires finaux des fonds provenant de la facilité d'investissement et appellent la BEI à plus de vigilance pour éviter toute situation de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme.