

Informations de base	
2010/2300(INI) INI - Procédure d'initiative Avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays en développement Subject 6.30 Coopération au développement 6.30.02 Assistance et coopération financière et technique 6.40 Relations avec les pays tiers 6.40.06 Relations avec les pays ACP, conventions et généralités 6.40.15 Politique européenne de voisinage 8.70 Budget de l'Union 8.70.03 Contrôle budgétaire, décharge, exécution du budget	Procédure terminée

Acteurs principaux					
Parlement européen	Commission au fond		Rapporteur(e)	Date de nomination	
	DEVE Développement		GOERENS Charles (ALDE)	26/10/2010	
			Rapporteur(e) fictif/fictive GUERRERO SALOM Enrique (S&D)		
	Commission pour avis		Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination	
	AFET Affaires étrangères		ALBERTINI Gabriele (PPE)	22/03/2011	
	INTA Commerce international		La commission a décidé de ne pas donner d'avis.		
	BUDG Budgets		JENSEN Anne E. (ALDE)	19/01/2011	
	CONT Contrôle budgétaire		STAES Bart (Verts/ALE)	01/12/2010	
	Commission européenne	DG de la Commission		Commissaire	
		Développement		PIEBALGS Andris	

Evénements clés			
Date	Evénement	Référence	Résumé

19/10/2010	Publication du document de base non-législatif	COM(2010)0586 	Résumé
16/12/2010	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
25/05/2011	Vote en commission		Résumé
31/05/2011	Dépôt du rapport de la commission	A7-0206/2011	
04/07/2011	Débat en plénière	CRE link	
05/07/2011	Décision du Parlement	T7-0317/2011	Résumé
05/07/2011	Résultat du vote au parlement		
05/07/2011	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de la procédure	2010/2300(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 55
État de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission	DEVE/7/04394

Portail de documentation				
Parlement Européen				
Type de document	Commission	Référence	Date	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE460.730	16/03/2011	
Avis de la commission	CONT	PE458.662	31/03/2011	
Avis de la commission	BUDG	PE460.617	01/04/2011	
Amendements déposés en commission		PE462.826	12/04/2011	
Avis de la commission	AFET	PE462.584	18/04/2011	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0206/2011	31/05/2011	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0317/2011	05/07/2011	Résumé
Commission Européenne				
Type de document		Référence	Date	Résumé
Document de base non législatif		COM(2010)0586 	19/10/2010	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2011)8297	15/11/2011	
Parlements nationaux				
Type de document	Parlement /Chambre	Référence	Date	Résumé

Avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays en développement

2010/2300(INI) - 05/07/2011 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 614 voix pour, 20 voix contre et 19 abstentions une résolution sur l'avenir de l'appui budgétaire (AB) de l'UE en faveur des pays en développement.

D'une manière générale, le Parlement salue l'initiative de la Commission définie à travers le Livre vert sur l'AB, qui vise en premier lieu à promouvoir le développement endogène des pays partenaires et **demande que soient précisés les critères d'éligibilité à l'AB** de manière à éviter le risque d'éventuels dérapages ou de mauvaise utilisation de ce type d'aide en tenant compte d'éléments tels que les **indices de corruption des pays concernés**. Il reconnaît que l'aide de l'Union doit induire une véritable évolution qualitative dans les pays partenaires et que l'AB constitue un bon instrument pour y parvenir pour autant qu'il soit mis en œuvre parallèlement à un dialogue politique et stratégique effectif, tout en étant assorti de conditions. Il précise cependant que l'AB ne doit pas être utilisé pour servir les intérêts économiques et stratégiques particuliers de l'UE mais pour atteindre les objectifs des pays concernés en matière de développement et d'éradication de la pauvreté et de la faim.

Risques et révision de l'appui budgétaire européen : le Parlement rappelle le rôle innovant joué par l'Union européenne dans le domaine de l'AB ainsi que la valeur ajoutée apportée par la Commission grâce à son expertise en la matière. Il fait observer que l'appui budgétaire peut renforcer non seulement l'obligation des gouvernements à rendre des comptes, mais également la coordination entre bailleurs de fond grâce à un dialogue exigeant en matière de questions budgétaires. **Il demande à l'UE de gérer l'appui budgétaire en se fixant comme objectif de tirer parti de ses complémentarités, ainsi que d'autres modalités d'aide.**

Toutefois, l'approche dynamique adoptée par la Commission ainsi que par la majorité des prestataires d'AB, comporte une série de **risques** qui doivent être dûment pris en compte. Une évaluation au niveau national en ce qui concerne les risques et les bénéfices éventuels de l'appui budgétaire dans les pays partenaires s'avère nécessaire pour remédier aux problèmes mis en lumière. Il s'agit en particulier de renforcer tant les mécanismes de contrôle de la Commission que le contrôle parlementaire ainsi que l'information de la société civile dans les pays bénéficiaires d'AB. La mise en place d'un **contrôle optimal des finances publiques des pays bénéficiaires** doit constituer une condition préalable à tout déboursement de fonds.

Fixation d'indicateurs clés : le Parlement rappelle que des indicateurs précis, dûment étayés et contrôlés minutieusement sont indispensables pour mettre en lumière les effets concrets de l'appui budgétaire dans les pays tiers. Les autorités budgétaires concernées devraient être tenues informées à intervalles réguliers des indicateurs et des orientations qui sous-tendent les processus décisionnels relatifs à l'AB. Ces indicateurs devraient être mieux **adaptés aux besoins précis des pays partenaires** afin d'éviter l'approche "taille unique pour tous" retenue par la Commission, laquelle est potentiellement contre productive.

Un contrôle démocratique accru : le Parlement demande que l'appui budgétaire soit assujéti à l'existence d'un contrôle démocratique des budgets par **les parlements dans les pays bénéficiaires**. Il invite à une large participation des parlements et à la consultation de la société civile des pays partenaires afin de garantir que les décisions concernant l'utilisation des fonds de l'appui budgétaire puissent être prises de façon démocratique. Il demande également à la Commission de vérifier, **avant de décider d'octroyer un appui budgétaire**, que les objectifs de l'intervention font partie des programmes nationaux du pays bénéficiaire et que les principes de coordination, de complémentarité et de cohérence en lien avec d'autres donateurs sont respectés, ainsi que le caractère additionnel par rapport aux ressources allouées par le pays bénéficiaire. Le Parlement exige par ailleurs que les parlements nationaux adoptent les documents de stratégie par pays et le budget pluriannuel après avoir consulté la société civile afin de renforcer le contrôle parlementaire. Il demande en outre **la mise au point de systèmes d'évaluation indépendants** au niveau de l'Union et d'une procédure de plainte destinée à ceux qui ont été lésés par l'aide de l'Union.

Objectifs généraux de l'appui budgétaire: le Parlement demande à la Commission de fournir un bilan global chiffré de l'aide budgétaire générale et sectorielle. Il invite l'Union européenne à respecter et à promouvoir une véritable appropriation par les pays en développement de leur stratégie de développement. Il estime que l'AB doit accorder la priorité aux secteurs gouvernementaux dont l'incidence est majeure en matière de réduction de la pauvreté, à savoir essentiellement les ministères de la santé et de l'éducation.

Le Parlement estime par ailleurs que l'AB doit :

- **intégrer une perspective de genres** ;
- favoriser l'appui aux projets locaux sur la réduction de la pauvreté, la croissance inclusive et un développement durable dans les pays partenaires;
- être considéré comme un instrument transitoire et ne doit pas gêner les efforts tendant à renforcer les capacités des pays à se financer par leurs propres ressources

Prévisibilité de l'appui budgétaire : le Parlement appelle les donateurs à renforcer la coordination et la prévisibilité de l'appui budgétaire, et insiste sur le fait que les donateurs doivent être préparés à prendre un engagement à long terme vis-à-vis des pays partenaires. Il s'inquiète des effets de déstabilisation macro-économique et de l'impact sur la population la plus vulnérable qu'une rupture brutale de l'AB pourrait entraîner. Il propose dès lors la mise en place, dans le cadre d'une action concertée des bailleurs de fonds et après consultation de la société civile et du parlement du pays partenaire, **d'un mécanisme de progressivité dans la diminution des décaissements de l'AB** qui pourrait atténuer ces impacts. L'AB devrait en outre s'effectuer de façon progressive dans les pays en développement, **en commençant par un nombre limité de pays qui irait en s'accroissant à mesure que les capacités des pays partenaires s'amélioreraient.**

Le Parlement estime en outre que la prévisibilité des flux d'aide est l'un des éléments les plus importants pour garantir la qualité des dépenses dans la mesure où elle permet aux pays partenaires de planifier leurs dépenses à longue échéance et de financer des actions d'amélioration des politiques sectorielles. Cet aspect doit être soutenu par la politique fiscale des pays partenaires et la mobilisation des recettes nationales afin de **réduire, à long terme, la dépendance du pays vis-à-vis de cette aide.**

Lutter contre la corruption : le Parlement demande à la Commission de prendre toutes les mesures nécessaires pour lutter contre la corruption dans les pays bénéficiaires, notamment **la suspension des versements si nécessaire**. Dans ce contexte, il invite la Commission à entretenir un dialogue étroit et régulier avec les gouvernements partenaires sur les questions de corruption et à accorder une attention suffisante aux besoins en matière de renforcement des capacités de tel ou tel pays bénéficiaire afin d'affermir les mécanismes de responsabilisation et de lutte contre la corruption.

Contrôle et coordination : le Parlement demande à la Commission de passer du contrôle des entrées au contrôle des résultats par rapport à des indicateurs en améliorant son système d'établissement des rapports de façon à ce que ceux-ci soient axés sur l'efficacité des programmes. Il demande notamment à la Commission et aux États membres d'établir un registre public qui donnerait en toute transparence la liste des accords d'appui budgétaire, des procédures et des indicateurs de développement, en vue de renforcer les institutions démocratiques et de garantir une responsabilité mutuelle. Le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) devrait également être mobilisé en vue de renforcer la coordination avec la Commission en ce qui concerne l'AB. Les États membres, la Commission et le SEAE devraient en outre améliorer la coordination de l'AB aux pays tiers afin d'éviter tout chevauchement, toute incohérence ou contradiction ou d'y remédier.

Actes délégués : l'appui budgétaire étant devenu un élément de décision stratégique important pour les relations de l'Union avec les pays partenaires, le Parlement estime enfin que l'article 290 du TFUE (actes délégués) doit s'appliquer à la définition des critères d'éligibilité applicables à cette modalité d'aide, en conférant au Conseil et au Parlement, en tant que colégislateurs, de pleins pouvoirs de codécision pour son adoption, avec, le cas échéant, le droit de révoquer l'acte délégué.

Avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays en développement

2010/2300(INI) - 19/10/2010 - Document de base non législatif

OBJECTIF : proposer un Livre vert sur l'avenir de l'appui budgétaire de l'UE en faveur des pays tiers.

CONTEXTE : les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) fixés en 2000 ont galvanisé le soutien international en faveur du développement et ont suscité d'autres initiatives visant à accroître le volume et l'efficacité de l'aide. Parmi ces initiatives figure l'appui budgétaire qui a fait l'objet dès 2000, d'une [communication](#) de la Commission.

Aujourd'hui, l'appui budgétaire est devenu un élément de plus en plus important des efforts concernant l'efficacité de l'aide. Sur la période 2003-2009, les engagements de la Commission en matière d'appui budgétaire se sont élevés à plus de 13 milliards EUR (soit 25% environ du montant total des engagements pour cette période), dont l'essentiel va aux ACP (56% des engagements), 24% aux pays de la politique européenne de voisinage, 8% à l'Asie, 6% à l'Amérique latine et 5% à l'Afrique du Sud.

Toutefois, certaines institutions, dont la Cour des comptes européenne, le Parlement européen, les parlements nationaux ainsi que la société civile, soulèvent de plus en plus de questions sur la qualité, le rapport coût-résultats et l'impact de l'appui budgétaire. C'est la raison pour laquelle, la Commission propose maintenant un Livre vert qui entend recueillir l'avis des parties concernées sur les objectifs et l'utilisation de l'appui budgétaire de l'UE dans les pays tiers, en se fondant sur l'expérience commune des 10 dernières années. Il vise également à recueillir des avis et des témoignages permettant d'améliorer l'approche de la Commission sur la question. L'avis des parties concernées est attendu pour fin décembre 2010 au plus tard.

CONTENU : le Livre vert comporte plusieurs sections. Sont en particulier abordées les questions suivantes : i) définition de l'appui budgétaire, ii) bilan de l'expérience acquise et principes clés à respecter lors de l'élaboration et de la mise en œuvre de l'appui budgétaire. La dernière partie est consacrée aux sujets de controverse sur l'appui budgétaire et représente la partie la plus importante de ce document de consultation.

Qu'est ce que l'appui budgétaire de l'UE ? : l'appui budgétaire désigne le transfert de ressources financières d'une agence de financement externe au Trésor public du pays partenaire, pour autant que celui-ci respecte les conditions de paiement convenues. Les fonds ainsi reçus font alors partie des ressources globales du pays partenaire et sont donc utilisés conformément au système de gestion des finances publiques de celui-ci. L'UE alloue des aides budgétaires uniquement aux pays remplissant trois critères d'éligibilité : a) une politique et une stratégie nationales (ou sectorielles dans le cas de l'appui budgétaire sectoriel) clairement définies, b) un cadre macroéconomique axé sur la stabilité et c) un programme crédible et approprié visant à améliorer la gestion des finances publiques en vigueur ou en cours de mise en œuvre. Tous les déboursements sont effectués sous réserve du respect permanent de ces critères d'éligibilité standard. Au moyen de l'appui budgétaire, les donateurs aident les gouvernements partenaires à financer certaines fonctions essentielles de l'État, telles que la construction d'écoles et d'hôpitaux, la rémunération des enseignants et des personnels de santé, la construction d'infrastructures, le renforcement de la sécurité et de l'État de droit,...

Évolution de l'appui budgétaire de l'UE et principaux enseignements : les premières expériences en matière d'appui budgétaire, réalisées dans les années 90, ont mis en évidence l'efficacité limitée de la conditionnalité à l'égard de la promotion des réformes, l'importance de l'appropriation des politiques par les pays partenaires et l'impact limité d'une allocation ciblée des fonds à des lignes budgétaires spécifiques. En ce qui concerne les critères d'éligibilité à l'appui budgétaire, la Commission (ainsi que la plupart des autres donateurs) applique une interprétation dynamique, exigeant un **engagement approprié et crédible en faveur des réformes et la preuve des progrès accomplis, plutôt que le respect de normes minimales**. Cette manière de procéder a permis à la Commission d'intervenir dans les contextes les plus divers, y compris dans des pays en situation de fragilité, où l'appui budgétaire peut servir à asseoir la stabilisation et éviter la dégradation de la situation économique et politique.

Une importante évaluation de l'appui budgétaire général (ABG), réalisée en 2006 dans sept pays en développement a conclu que l'appui budgétaire avait apporté une réponse appropriée aux problèmes répertoriés en matière d'efficacité de l'aide et pouvait constituer un moyen efficace de soutenir les stratégies nationales de réduction de la pauvreté. L'ABG a également eu une incidence positive sur l'utilisation rationnelle des dépenses publiques et sur la capacité des gouvernements, notamment dans le domaine de la gestion des finances publiques. Il a par ailleurs permis d'améliorer l'accès aux services dans la plupart des pays. L'évaluation n'a en revanche pas permis de constater une éviction significative de l'investissement privé ou une altération des recettes intérieures perçues, et n'a dégagé **aucune preuve manifeste de ce que les fonds versés au titre de l'appui budgétaire sont plus fortement touchés par la corruption que les autres formes d'aides**. Toutefois, cette évaluation comporte certaines réserves quant à l'incidence de l'appui budgétaire sur le recul de la pauvreté et la qualité des services de base.

Principaux problèmes : un certain nombre de défis restent à relever pour améliorer la qualité, le rapport coût-résultats et l'impact de l'appui budgétaire. Les principaux problèmes, résultant d'un manque de clarté ou de consensus quant à la meilleure voie à suivre, portent sur les aspects suivants:

- la gouvernance politique et le rôle du dialogue politique;
- le rôle du dialogue sur les politiques à mener, le rôle de la conditionnalité et les liens avec les performances et les résultats;

- la responsabilité à l'échelle nationale et la responsabilité mutuelle;
- la programmation de l'appui budgétaire et sa cohérence avec d'autres instruments;
- le renforcement de l'évaluation des risques et la lutte contre la fraude et la corruption;
- l'appui budgétaire dans les situations de fragilité;
- la croissance, la politique budgétaire et la mobilisation des recettes nationales.

Ces problèmes sont exposés en détail dans la communication, accompagnés d'un certain nombre de questions auxquelles les acteurs concernés sont invités à répondre dans le cadre du Livre vert.

Ces questions seront ensuite analysées parallèlement aux travaux entrepris pour convenir d'un ensemble d'objectifs et de principes, afin de permettre à l'appui budgétaire de mieux contribuer à :

- la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement,
- l'instauration d'une croissance soutenue,
- la réduction de la pauvreté dans les pays partenaires en développement, et
- l'intégration économique et l'association politique dans les autres pays.

Se fondant sur les résultats de ces travaux et d'autres encore, la Commission s'emploiera à améliorer la manière de concevoir et de mettre en œuvre l'appui budgétaire, dans le but de mieux coordonner les approches au sein de l'UE.