



Procedure file

Informations de base	
INI - Procédure d'initiative	2011/2014(INI)
Procédure terminée	
Contrôle budgétaire de l'aide financière accordée par l'Union européenne à l'Afghanistan	
Sujet	
6.30.02 Assistance et coopération financière et technique	
6.40.04.06 Relations avec les pays d'Asie centrale	
8.70.03 Contrôle budgétaire, décharge, exécution du budget	
Zone géographique	
Afghanistan	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	CONT Contrôle budgétaire		27/04/2010
		S&D GEIER Jens	
		Rapporteur(e) fictif/fictive	
		PPE HOHLMEIER Monika	
		Verts/ALE STAES Bart	
		ECR CZARNECKI Ryszard	
		EFD ANDREASEN Marta	
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	DEVE Développement		05/10/2010
		ALDE GOERENS Charles	
	AFET Affaires étrangères		24/05/2011
		ALDE JÄÄTTEENMÄKI Anneli	
Commission européenne	DG de la Commission	Commissaire	
	Relations extérieures	ASHTON Catherine	

Evénements clés			
20/01/2011	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
10/11/2011	Vote en commission		
22/11/2011	Dépôt du rapport de la commission	A7-0388/2011	Résumé
14/12/2011	Débat en plénière		
15/12/2011	Résultat du vote au parlement		
15/12/2011	Décision du Parlement	T7-0578/2011	Résumé
15/12/2011	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de procédure	2011/2014(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	CONT/7/05014

Portail de documentation					
Projet de rapport de la commission		PE469.806	13/09/2011	EP	
Amendements déposés en commission		PE473.864	10/10/2011	EP	
Avis de la commission	DEVE	PE460.763	12/10/2011	EP	
Avis de la commission	AFET	PE472.239	24/10/2011	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0388/2011	22/11/2011	EP	Résumé
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0578/2011	15/12/2011	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2012)162	24/04/2012	EC	

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

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 renforcée alliée 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 de contrôle de laide, 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. Laide 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 laide, 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 laide qui leur est octroyée et en garantissant à la société civile un rôle accru.

En ce qui concerne laide 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.

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

Le Parlement européen a adopté une résolution sur le contrôle budgétaire de l'aide financière accordée par l'Union européenne à l'Afghanistan.

Le Parlement rappelle qu'en 2010, il avait adopté une [résolution](#) sur une nouvelle stratégie en Afghanistan qui identifiait plusieurs points préoccupants en ce qui concerne le contrôle budgétaire de l'aide accordée à ce pays. Ainsi, selon l'organisation Integrity Watch, en 2009, plus d'un milliard de dollars de pots-de-vin ont été payés en Afghanistan. Il rappelle 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, le Parlement met en avant les avantages et les inconvénients des différents canaux de financement de l'aide en faveur de l'Afghanistan et appelle la Commission à diversifier ses canaux de financement, sans en écarter aucun a priori. Il invite 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 le Parlement, de renforcer les capacités de l'administration afghane. Il faut cependant pour cela, que le pays retrouve une certaine forme de stabilité macroéconomique et une gestion financière suffisamment fiable.

Vers un appui budgétaire sectoriel : la Commission est appelée à assujettir le versement éventuel futur de l'appui budgétaire à des conditions claires et mesurables. Il suggère, dès lors, que dans un premier temps, seuls des montants limités soient accordés ou que, comme le font certains autres donateurs, on limite l'appui budgétaire à certains ministères afghans satisfaisant aux critères de référence en matière de responsabilité et de transparence. Il demande également à la Commission d'envisager d'introduire un appui budgétaire à des échelons

administratifs inférieurs (provincial et local), ce qui développerait le renforcement des capacités à tous les niveaux gouvernementaux et renforcerait la position de la Commission à l'égard de ces entités plutôt qu'à l'égard d'une entité unique.

Parallèlement, le Parlement rappelle son rôle de contrôle dans ce domaine et appelle 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 : le Parlement déplore 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, il relève entre autres :

- 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) ;
- l'incapacité des ministères afghans à mettre en concurrence et à gérer des marchés en raison d'un taux élevé d'illettrisme et du manque de formation du personnel ;
- le manque de fiabilité de la police nationale afghane ;
- un risque élevé de gaspillage des 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) ;
- le financement de projets à court terme qui ont peu de chance d'être viables à long terme ;
- 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, le Parlement appelle 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.

Le Parlement souligne également la nécessité de renforcer la responsabilité de l'aide acheminée par des organisations des Nations unies en Afghanistan. À cet effet, il rappelle qu'il 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. Le Parlement estime 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, il exige plus de transparence ainsi qu'une responsabilité renforcée alliée à une efficacité et à une efficience améliorées de ces agences. 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 de contrôle de l'aide, le Parlement estime que ces méthodes pourraient permettre de relever les défis de la responsabilisation.

Une fois encore, le Parlement rappelle qu'il a, à maintes reprises, demandé la création d'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. Il attire l'attention, dans ce contexte, sur la proposition de la Commission visant à ce que le [règlement financier révisé](#) fournisse une base juridique pour créer son propre fonds fiduciaire multidonateurs.

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, le Parlement espère 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. Il demande 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.

Amélioration des déclarations : le Parlement rappelle qu'il a invité la Commission à lui présenter un rapport annuel sur l'Afghanistan contenant une évaluation détaillée de l'efficacité et de l'impact de l'aide, et l'appelle une fois de plus à se conformer à cette recommandation. Il estime en effet qu'il est nécessaire d'accroître la transparence et la responsabilité de l'utilisation des fonds de l'Union et d'aider ses États membres et d'autres donateurs à éviter les pièges classiques.

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, le Parlement souligne qu'un retrait des troupes aurait un effet néfaste sur l'économie afghane. Plusieurs défis doivent notamment être relevés pour assurer l'avenir de ce pays : i) renforcer les capacités et l'indépendance du système judiciaire afghan ; ii) lutter résolument contre la corruption qui mine le développement socio-économique du pays ; iii) lutter contre le gaspillage des fonds, des coûts intermédiaires et de sécurité trop élevés mais aussi lutter contre la surfacturation ; iv) renforcer la sécurité du pays ; v) renforcer les droits de la femme.

Politique étrangère : le Parlement estime 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), le Parlement appelle l'UE, 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. Il rappelle que l'Union européenne, en tant que principal donateur (plus de 2 milliards EUR entre 2002 et la fin 2010), a la responsabilité particulière d'évaluer si ces fonds parviennent aux bénéficiaires et s'ils améliorent réellement leurs conditions de vie. Il appelle également à la création d'une base de données centralisée concentrant les données factuelles sur l'aide de l'Union en Afghanistan et suggère la mise en place d'une aide budgétaire sectorielle strictement conditionnée et assortie d'indices mesurables concernant son impact.

Politique en matière de développement : le Parlement souligne 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. Il souligne 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, il demande au SEAE et à la Commission de définir une stratégie claire pour apporter une aide à ce pays dans un contexte extrêmement fragile. Il appelle de ses vœux la mise en place, d'urgence, de réformes et de capacités pour renforcer les

régimes de gestion de laide, 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 laide qui leur est octroyée et en garantissant à la société civile un rôle accru. Les autorités de ce pays sont également appelées à se concentrer sur le développement de capacités dans le secteur public.

En ce qui concerne laide à venir, le Parlement invite 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. Il plaide en particulier en faveur de nouveaux partenaires et donateurs civils étrangers. Enfin, le Parlement demande à la Commission, aux États membres et à la communauté internationale de mieux coordonner leurs efforts en matière d'aide, notamment en luttant contre sa fragmentation.