Décharge 2012: huitième, neuvième et dixième Fonds européens de développement

2013/2206(DEC) - 03/04/2014 - Texte adopté du Parlement, lecture unique

Le Parlement européen a adopté une décision octroyant la décharge à la Commission sur l'exécution du budget des 8ème, 9ème et 10ème Fonds européens de développement (FED) pour l'exercice 2012.

Dans la foulée, le Parlement a approuvé la clôture des comptes concernant l'exécution des FED pour 2012 (conformément à l'annexe VI, article 5, par. 1, du règlement intérieur du Parlement européen) et approuvé par 533 voix pour, 68 voix contre et 9 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 les engagements mondiaux, les engagements individuels et les paiements ont atteint respectivement 3,745 milliards EUR, 3,817 milliards EUR et 3,292 milliards EUR pour l'exercice 2012 en ce qui concerne les FED.

Déclaration d'assurance : le Parlement se réjouit de la déclaration globalement positive de la Cour des comptes sur les comptes annuels définitifs des FED ainsi que les résultats des opérations et les flux de trésorerie pour l'exercice 2012. Il relève toutefois que, **dans les domaines de l'appui budgétaire et des contributions de l'Union aux projets multidonateurs** mis en œuvre par des organisations internationales, la nature des instruments et les conditions de paiement limitent le risque que les opérations soient entachées d'erreurs.

Il constate par ailleurs que dans le domaine d'EuropeAid, 1.153 ONG (57% de l'ensemble des ONG) et, dans le domaine de l'aide humanitaire ECHO, 152 ONG (8%), agissent et reçoivent respectivement 1,52 milliard EUR et 960 millions EUR de fonds de l'Union. Il constate également que le montant des fonds de l'Union attribués à des ONG a doublé en 10 ans. Il demande dès lors à la Commission un **récapitulatif des 30 plus gros et des 30 plus petits projets que les ONG mènent à l'aide de fonds du FED**.

Il s'inquiète en outre de certaines irrégularités en matière d'intérêts générés par certains préfinancements.

Parallèlement, le Parlement regrette que les paiements soient affectés d'un taux d'erreur significatif en raison de lacunes dans les systèmes de contrôle et de surveillance mis en place (sur les 167 opérations de dépenses intermédiaires et finales analysées par la Cour, 44 étaient entachées d'erreurs).

Efficacité des systèmes : le Parlement déplore, comme par le passé, que les contrôles qu'EuropeAid effectue préalablement aux décaissements restent imparfaits. Constatant que les systèmes de contrôle n' étaient que partiellement efficaces, le Parlement appelle EuropeAid et les délégations de l'Union à se concentrer davantage sur le suivi des audits externes et des rapports de vérification des dépenses. Pour sa part, la Commission est appelée à :

- poursuivre ses efforts pour renforcer ses systèmes de contrôle et faire rapport chaque année au Parlement sur les mesures correctives qu'elle a appliquées ;
- sensibiliser les agents et améliorer leurs connaissances en matière de contrôle.

EuropeAid est en outre appelée à :

- poursuivre le déploiement d'outils et de mesures destinés à améliorer l'efficacité générale de la pyramide de contrôle dans les services centraux d'EuropeAid et dans les délégations de l'Union ;
-

- renforcer la supervision des chefs de délégation lorsqu'ils agissent en qualité d'ordonnateurs subdélégués de la Commission, afin de mieux les responsabiliser.

Audit des FED : le Parlement rappelle que **l'absence de pièces justificatives** et l'application incorrecte des procédures de passation de marchés par les contractants et les bénéficiaires font partie des principales faiblesses signalées par les constatations d'audit. Il invite la Commission à renforcer encore ses mécanismes de contrôle et ses politiques de formation afin de prévenir l'apparition de ces faiblesses à l'avenir.

Le Parlement regrette en particulier que, malgré sa recommandation de l'an dernier, **aucune amélioration significative du fonctionnement de la structure d'audit interne n'ait été constatée**, alors que celle-ci joue un rôle important dans l'amélioration du système de contrôle interne ou dans l'analyse coût-efficacité des mécanismes de contrôle.

Appui budgétaire : le Parlement rappelle que l'aide budgétaire, qui est un moteur du changement et qui est fondamentale pour relever les grands défis du développement, comporte un risque fiduciaire considérable et devrait **uniquement être accordée si l'État bénéficiaire peut démontrer un niveau suffisant de transparence, de traçabilité, de responsabilité et d'efficacité** avant de recevoir un appui budgétaire. Il constate qu'en 2012, l'appui budgétaire a représenté un montant de 891 millions EUR, soit 29% du total des décaissements du FED. Si globalement, le Parlement se dit satisfait de l'amélioration de la transparence et de la gestion renforcée des risques dans la gestion des opérations d'appui budgétaire depuis la mise en place de la nouvelle stratégie décrite dans la communication de la Commission du 13 octobre 2011, intitulée "La future approche de l'appui budgétaire de l'Union en faveur des pays tiers", il regrette le **manque de contrôle démocratique du Parlement sur l'instrument de coopération au développement** (ICD).

Le Parlement se dit également favorable à la divulgation publique des informations relatives aux programmes d'appui budgétaire afin d'améliorer la responsabilité domestique et réciproque, y compris vis-à-vis des citoyens et appelle la Commission **retarder, réduire ou annuler les décaissements lorsque le pays partenaire n'a pas respecté ses objectifs et ses engagements initiaux** et lorsque les intérêts politiques et financiers de l'Union sont en jeu.

Le Parlement salue l'accent accru mis par la Commission sur la lutte contre **la fraude et la corruption**, en particulier lors de l'évaluation du critère d'éligibilité de la gestion des finances publiques en termes d'appui budgétaire. Il relève à cet égard que la corruption et la fraude constituent l'une des cinq catégories de risque identifiées par la Commission dans son cadre de gestion des risques élaboré pour les programmes d'appui budgétaire. Á titre d'exemple, le Parlement relève que les évaluations des projets relevant du FED actuellement menés dans les pays sub-sahariens, font état, certes, de progrès dans la conception, la pertinence, l'incidence et la durabilité des projets, mais aussi de problèmes constants liés à l'efficience et à l'efficacité.

Le Parlement rappelle que le risque de détournement de l'aide subsiste. Il réaffirme donc que les services centraux d'EuropeAid et les chefs de délégation de l'Union doivent être davantage attentifs à ces risques dans le cadre du dialogue politique et stratégique avec ces pays.

Aides spécifiques : le Parlement revient par ailleurs sur les aides accordées à deux pays tiers spécifiques à savoir :

1) la République démocratique du Congo (RDC) : le Parlement invite la Commission et le SEAE à être davantage attentifs à **équilibrer les aides entre toutes les provinces de la RDC, en particulier les plus pauvres**. Il demande de combiner le soutien au niveau central avec les programmes au niveau provincial

qui font le lien entre la décentralisation politique et territoriale, d'une part, et l'amélioration des stratégies de gestion des ressources naturelles ainsi que la réhabilitation et le développement des infrastructures, d'autre part.

Le Parlement demande à la Commission et au SEAE d'insister davantage avec le gouvernement de la RDC pour :

- la tenue d'élections démocratiques dans ce pays ;
- renforcer la capacité des institutions nationales de contrôle ;
- évaluer la pertinence et la crédibilité des politiques et des plans d'action du pays en matière d' amélioration de la gouvernance au regard des ressources institutionnelles et financières disponibles ;
- centrer les objectifs sur un nombre limité de priorités ;
- assurer un financement du FED en vue de la **restructuration à long terme des organes judiciaires en RDC** pour garantir l'instauration durable de l'état de droit dans ce pays ;
- renforcer le recours à **la conditionnalité et au dialogue stratégique** en fixant des conditions précises, appropriées, réalistes et datées et en évaluant périodiquement leur respect.

Le Parlement demande notamment à la Commission de se poser plus résolument en chef de file des États membres afin d'encourager la coordination du dialogue stratégique et de donner plus de poids à l'Union face au gouvernement de la RDC.

2) Haïti : le Parlement regrette qu'en dépit de ses multiples résolutions relatives aux procédures de décharge de 2010 et de 2011, la Commission n'ait pas encore élaboré les indicateurs de résultats sur lesquels repose l'appui budgétaire en Haïti ni les évaluations des résultats obtenus par le gouvernement haïtien et sur lesquels repose la décision d'octroi de cet appui.

Il demande à la Commission de lui expliquer **les objectifs qu'elle a fixés au gouvernement haïtien en contrepartie de l'appui budgétaire et les modalités d'évaluation de la réalisation de ces objectifs**, en particulier à la lumière des récentes alertes sur la détérioration de l'état de droit à Haïti et des piètres résultats du pays par rapport aux indices internationaux de mesure de la corruption. Il attend de la Commission qu'elle procède à la réalisation d'une **étude d'incidence générale de l'aide de l'Union à Haïti** comme il le lui a déjà demandé. Le Parlement déplore au passage le manque de progrès en matière d'évaluation des projets financés par l'Union.

Coopération avec les organisations internationales : le Parlement rappelle la nécessité de renforcer la coopération et les contacts avec les organisations internationales sur les erreurs constatées dans les opérations qu'elles mettent en œuvre et de discuter des mesures à prendre avec elles pour éviter de telles erreurs à l'avenir. Il encourage toutes les mesures susceptibles non seulement pour améliorer la compréhension des méthodes de l'Union et de la Banque mondiale mais aussi pour rehausser la qualité et la fiabilité générales de la gestion du contrôle de l'utilisation des fonds fiduciaires. Á cette fin, la méthode d'évaluation à sept piliers de la Commission semble être utile pour garantir un taux d'assurance suffisant.

Le Parlement demande également à la Commission, lorsqu'elle finance des projets portés par des ONG, de vérifier la part du financement qui émane des fonds propres de l'organisation et celle qui émane des fonds publics nationaux et européens. Il l'invite notamment à rendre compte de ses conclusions dans un rapport annuel.

Facilité d'investissement : le Parlement rappelle que les fonds alloués à la facilité d'investissement dans le cadre du 9ème et du 10ème FED s'élevaient à 3,137 milliards EUR. Il déplore le fait que la facilité d'investissement ne soit toujours pas couverte par la déclaration d'assurance de la Cour des comptes ni par

la procédure de décharge du Parlement. Il demande donc à la Cour des comptes de **publier un rapport spécial sur l'efficacité des prêts extérieurs de la BEI et sur leur cohérence avec les politiques et les objectifs de l'Union en matière de développement**.

Visibilité de l’aide européenne : le Parlement estime qu'il est impératif d'améliorer la visibilité de l'Union en projetant ses valeurs dans divers domaines d'intervention, comme la promotion des droits de l'homme et de l'état de droit, le respect des normes environnementales et sociales et le soutien du développement durable et de la croissance économique pour tous. Il soutient, dans le cadre des politiques extérieures de l'Union, l'élaboration progressive de **nouveaux produits financiers** avec la Commission et les États membres.

Budgétisation du FED : une fois de plus, le Parlement déplore que le FED n'ait pas été inclus dans le budget général dans le cadre des nouvelles règles financières applicables au budget général de l'Union européenne (règlement (UE, Euratom) n° 966/2012). Il rappelle que le Parlement, le Conseil et la Commission ont convenu que ces règles financières seraient révisées en vue d'y inclure les modifications rendues nécessaires par le résultat des négociations sur le cadre financier pluriannuel pour la période 2014-2020, notamment concernant **la question de l'inclusion éventuelle du FED dans le budget de l'Union**. Il demande une nouvelle fois au Conseil et aux États membres d'approuver la pleine intégration du FED au budget de l'Union.

Il souligne au passage que la budgétisation du FED réduirait les coûts de transaction et simplifierait les exigences en matière de rapport et de comptabilité en ayant un seul ensemble de règles administratives et de structures décisionnelles au lieu de deux.

Tout en prenant note de l'engagement pris par la Commission d'inclure le FED dans le budget général au plus tard à l'expiration de l'accord de Cotonou en 2020, le Parlement souligne que cette inclusion devrait avoir lieu dès que possible.